CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

NOUVELLE ORIENTATION

Étude sur le recouvrement des coûts

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Maurizio Bevilacqua
Président
Juin 2000

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

100-07265/

NOUVELLE ORIENTATION

ÉTUDE SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS

Rapport du Comité permanent des finances

Maurizio Bevilacqua, député
Président

Juin 2000

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENT

Maurizio Bevilacqua, député	*Vaughan — King — Aurora, Ont.*

VICE-PRÉSIDENTS

Nick Discepola, député	*Vaudreuil — Soulanges, Qc*
Richard Harris, député	*Prince George — Bulkley Valley, C.-B.*

MEMBRES

Scott Brison, député	*Kings — Hants, N.-É.*
Roy Cullen, député	*Etobicoke-Nord, Ont.*
Ken Epp, député	*Elk Island, Alb.*
Roger Gallaway, député	*Sarnia — Lambton, Ont.*
Albina Guarnieri, députée	*Mississauga-Est, Ont.*
Sophia Leung, députée	*Vancouver Kingsway, C.-B.*
Yvan Loubier, député	*Saint-Hyacinthe — Bagot, Qc*
Richard Marceau, député	*Charlesbourg, Qc*
Hon. Lorne Nystrom, député	*Regina — Qu'Appelle, Sask.*
Gary Pillitteri, député	*Niagara Falls, Ont.*
Karen Redman, députée	*Kitchener-Centre, Ont.*
Monte Solberg, député	*Medicine Hat, Alb.*
Paul Szabo, député	*Mississauga-Sud, Ont.*

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Antoine Dubé, député	*Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière, Qc*
Paul Forseth, député	*New Westminster — Coquitlam — Burnaby, C.-B.*
Rick Limoges, député	*Dartmouth, N.-É.*

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Pat Steenberg

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ

Direction de la recherche parlementaire

Marion Wrobel

Jean Soucy

Blayne Haggart

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a étudié le recouvrement des coûts et a convenu de présenter ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PARTIE I : LA POLITIQUE SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS ET LA TARIFICATION 5

AMPLEUR DES FRAIS D'UTILISATION 5

A. Justification économique des frais d'utilisation 5

B. Quand les frais d'utilisation se justifient-ils? 7

C. Le cas particulier du fournisseur en situation de monopole 9

DE L'IMPORTANCE DES FRAIS D'UTILISATION 11

UNE INFORMATION INSUFFISANTE 12

QUALITÉS D'UNE BONNE POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAIS D'UTILISATION 15

LA POLITIQUE SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS : ENJEUX ET PRÉOCCUPATIONS 16

A. La chaîne de commandement 16

1. Surveillance 16

2. Le bien public et les intérêts privés 17

3. Résolution des différends 18

4. Responsabilité parlementaire 20

B. Analyses d'impact 21

C. La Politique et l'établissement des prix 23

D. Évaluation économique des frais d'utilisation 24

E. Les frais d'utilisation en tant que sources de recettes 25

F. Le principe de l'« utilisateur-payeur, utilisateur-décideur » 28

G. Amélioration des services 30

POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE 31

A. L'expérience du Canada 33

B. Partenariat national de réforme gouvernementale : L'exemple des États-Unis 34

MOT DE LA FIN : LA POURSUITE DU DIALOGUE 37

PARTIE II : ÉTUDES DE CAS 39

PREMIER CAS : LE PROGRAMME DES PRODUITS THÉRAPEUTIQUES DE SANTÉ CANADA 39

PROBLÈMES D'APPLICATION 41

A. Non-respect des engagements 41

B. Structure des frais 44

C. Rôle du Conseil du Trésor 45

D. Bureau des médicaments vétérinaires 46

DEUXIÈME CAS : L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE 47

DIFFICULTÉS LIÉES À LA POLITIQUE 48

A. Le Rapport de septembre 1999 du vérificateur général 48

B. Le fardeau des petites entreprises 50

C. L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire 52

CAUSES DES PROBLÈMES 53

TROISIÈME CAS : LES DROITS DE SERVICES MARITIMES DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE 54

PROBLÈMES CONCERNANT LES DROITS 55

Un exemple : les frais de brise-glace 57

RÉPERCUSSIONS SUR L'INDUSTRIE 58

RECOMMANDATIONS 61

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 65

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES 69

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 71

RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DE L'ALLIANCE CANADIENNE 73

PROCÈS-VERBAL 75

INTRODUCTION

Le gouvernement a décidé que le recouvrement des coûts devenait une priorité dans ses ministères et ses organismes en 1994, au moment où il procédait à des compressions de dépenses visant à éponger le déficit ainsi qu'à l'Examen des programmes dans le but d'améliorer et de mieux cibler ces derniers. C'est ainsi que des frais d'utilisation ont été appliqués à bon nombre de services qui étaient auparavant fournis aux particuliers et aux entreprises à titre gratuit. Ces frais d'utilisation ont été mis en place à la fois comme nouveau moyen de financer des programmes et, surtout, pour rationaliser les services publics, c'est-à-dire pour « repenser le rôle de l'État ». Selon M. Richard Bird, professeur d'économie à l'Université de Toronto, les frais d'utilisation sont de puissants outils pour les pouvoirs publics, non parce qu'ils sont une source de revenus, mais parce qu'ils constituent un excellent indicateur de la demande pour les fournisseurs de services. Par cela, les frais d'utilisation contribuent à favoriser l'efficience économique.

La Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification[1] en vigueur actuellement a été adoptée en avril 1997. Cette politique stipule un certain nombre de grands principes que les ministères et les organismes doivent suivre relativement à l'établissement de frais d'utilisation; il faut notamment que ces derniers non seulement génèrent des recettes, mais aussi aboutissent à une amélioration des services et à un meilleur respect des besoins des clients.

Depuis la mise en place de cette politique, le mécontentement n'a cessé de monter. Dans son rapport sur les consultations prébudgétaires de 1999, le Comité a noté cette insatisfaction croissante à propos du programme de recouvrement des coûts du gouvernement et de son application :

> Selon le Business Coalition on Cost Recovery (BCCR), ces frais sont plus une taxe qu'un prix pour les services. Ils semblent servir à subventionner d'autres activités ou à grossir les recettes publiques. Ils ressemblent davantage à des taxes parce que les ministères ne suivent pas les directives établies initialement dans le Programme de recouvrement des coûts, qu'ils ne fixent pas le montant des frais en fonction de la valeur des services fournis, qu'ils ne cherchent pas à réduire au maximum les coûts de prestation des services et qu'ils ne font rien pour réaménager leurs opérations de manière à offrir de meilleurs services. En fait, dans certains cas comme celui de l'homologation des médicaments d'usage vétérinaire, la qualité du service s'est grandement détériorée et est bien loin des normes promises.

L'introduction de nouveaux produits au Canada est retardée, ce qui impose des coûts directs aux consommateurs et rend l'économie moins productive.

Budget 2000 : Nouvelle ère, nouveau plan (consultations prébudgétaires), décembre 1999, chapitre 6

[1] Voir http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_f.html.

> En tant que taxes, ces frais d'utilisation faussent tout autant les décisions économiques que l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les sociétés. ...L'introduction de nouveaux produits au Canada est retardée, ce qui impose des coûts directs aux consommateurs et rend l'économie moins productive.[2]

Le Bureau du vérificateur général (BVG) a également signalé à plusieurs reprises les failles dans l'application des frais d'utilisation. Dans son rapport de décembre 1997, il remarque que « les vérifications récentes effectuées [...] ont fait ressortir des faiblesses dans l'application des frais d'utilisation. Par exemple, nous avons constaté que, généralement, les systèmes comptables ne sont pas conçus pour fournir l'information sur le prix de revient nécessaire pour justifier les frais d'utilisation demandés ».[3]

Dernièrement, le BVG a reproché à Agriculture et Agro-alimentaire Canada de ne pas avoir intégralement mis en place la politique du Conseil du Trésor. Plus particulièrement, il a établi que les études d'impact (portant sur les coûts et sur les avantages) étaient incomplètes, que les normes de service n'étaient pas largement suivies et que les examens des résultats étaient rares.

Au cours des audiences qu'il a tenues avec des représentants des ministères et de certains secteurs économiques, le Comité s'est penché notamment sur deux questions fondamentales : la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification est-elle suivie de façon constante dans tous les organismes gouvernementaux et les ministères? Et est-elle adéquate?

Les témoins que le Comité a entendus ont confirmé les sentiments exprimés dans le rapport ayant fait suite aux consultations prébudgétaires de 1999. Si la politique elle-même est, en règle générale, conforme à de saines pratiques économiques, elle n'est pas mise en place de façon constante dans les ministères. Cela tient manifestement aux failles dans la mise sur pied des politiques dans les divers ministères et organismes, mais aussi au manque de direction flagrant de la part du Conseil du Trésor, qui est responsable de la politique. La supervision par un organe central et le règlement des différends sont inefficaces, voire absents : les ministères doivent de leur propre chef concevoir et appliquer leurs frais d'utilisation.

J'ai noté que de nombreux observateurs avaient critiqué la façon dont les frais d'utilisation avaient été mis en œuvre, et que nos travaux de vérification au fil des ans allaient dans le même sens.

Le vérificateur général, M. Denis Desautels

Comme le vérificateur général, M. Denis Desautels, l'a confié au Comité : « J'ai noté que de nombreux observateurs avaient critiqué la façon dont les frais d'utilisation avaient été mis en œuvre, et que nos travaux de vérification au fil des ans allaient dans le même sens. » Cela ne devrait pas surprendre. Richard Bird, éminent spécialiste canadien des finances publiques, a déclaré à ce propos au Comité que, s'il est aisé de concevoir un régime fiscal, il est ardu de le mettre en place. Pour ce qui est des frais d'utilisation, c'est la conception qui présente des difficultés.

---

[2] Comité permanent des finances de la Chambre des communes, *Budget 2000 : Nouvelle ère, nouveau plan* (consultations prébudgétaires), décembre 1999, chapitre 6.

[3] Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général de décembre 1997*, « Questions d'une importance particulière », http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/ch97agf.html.

La présente étude compte deux parties : dans la première, nous nous penchons sur la politique elle-même, sa validité et son application. Le Comité remarque que ce que l'on dit des frais d'utilisation peut bien souvent se dire également des règlements. Par conséquent, cette première partie se termine par une recommandation selon laquelle le gouvernement devrait examiner également son régime de réglementation, à la lumière de l'examen du recouvrement des coûts par le Comité. Dans la seconde partie, nous analysons la mise en place de la politique en prenant trois cas particuliers : Santé Canada, notamment les frais d'utilisation qui s'appliquent aux fabricants de produits pharmaceutiques dans le cadre du Programme des produits thérapeutiques, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et la Garde côtière canadienne, plus particulièrement les droits de services maritimes.

Le Comité remarque également que les frais d'utilisation ne représentent qu'une fraction des frais que les entreprises canadiennes doivent payer au gouvernement. Le présent rapport est axé sur les frais d'utilisation perçus au niveau fédéral; les gouvernements provinciaux et les municipalités devraient également analyser la structure de leurs frais d'utilisation pour s'assurer que les entreprises canadiennes ne sont pas trop lourdement ponctionnées et assujetties à une réglementation trop stricte. Les défis qui se présentent au gouvernement fédéral pour ce qui est de mettre sur pied un programme de frais d'utilisation se posent également aux autres ordres de gouvernement.

Les frais d'utilisation présentent comme avantage, souvent oublié, qu'ils ont mis au grand jour le coût des services gouvernementaux, mieux fait connaître le mode de fonctionnement des pouvoirs publics et suscité un débat sur le moyen de rationaliser ce dernier. Ce débat, qui n'est pas clos et dans lequel s'inscrit le présent rapport, représente un grand pas en avant.

Les frais d'utilisation présentent comme avantage qu'ils ont mis au grand jour le coût des services gouvernementaux et mieux fait connaître le mode de fonctionnement des pouvoirs publics.

PARTIE I :
LA POLITIQUE SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS ET LA TARIFICATION

AMPLEUR DES FRAIS D'UTILISATION

La perception de frais d'utilisation sur les services publics n'a rien de bien nouveau. En 1965-1966, on a estimé, selon une mesure, que les frais d'utilisation[4] représentaient 1,6 % des recettes du gouvernement fédéral. Depuis, l'importance globale de ces frais n'a guère varié : en 1998-1999, ils représentaient, selon une définition plus large, 2,4 % des recettes du gouvernement, qui ont, par ailleurs, beaucoup augmenté.

En 1998-1999, 391 programmes répartis dans 47 ministères et organismes gouvernementaux s'assortissaient de frais d'utilisation, ce qui a rapporté 3,7 milliards de dollars.

Les frais d'utilisation ne représentent qu'une très modeste portion du budget fédéral.[5] Toutefois, depuis l'établissement du recouvrement des coûts, ils ont affiché une hausse remarquable sur la base des programmes. En 1998-1999, 391 programmes répartis dans 47 ministères et organismes gouvernementaux s'assortissaient de frais d'utilisation, ce qui a rapporté 3,7 milliards de dollars, chiffre légèrement supérieur aux 3,5 milliards de dollars obtenus en 1994-1995. On englobe dans ces frais d'utilisation toutes sortes de droits : des frais d'admission dans des parcs administrés par le gouvernement fédéral aux loyers exigés pour les terres de la Couronne, en passant par les frais obligatoires pour l'octroi de licences et la délivrance de passeports.

A. Justification économique des frais d'utilisation

Même si les frais d'utilisation sont souvent perçus, et parfois à bon escient, comme une forme d'imposition, ils peuvent constituer de précieux outils pour les ministères fournissant les services et pour les utilisateurs eux-mêmes, et ce pour plusieurs raisons. Selon le professeur Richard Bird et le professeur de l'Université de Toronto Thomas Tsiopoulos, « lorsque possible et souhaitable, des frais doivent être imposés pour les services publics, ces derniers ne devant pas être gratuits ».[6]

Un service fourni par un organisme public pour lequel il y a un bénéficiaire direct facilement identifiable doit être payé par le bénéficiaire. C'est aux partisans de la subvention, d'apporter une justification.

M. Richard Bird, professeur, Université de Toronto

Pour reprendre les propos de M. Bird : « Tout débat portant sur la politique d'imposition de frais d'utilisation par le gouvernement doit partir du principe

[4] Dans ce cas, il s'agissait de privilèges, de licences et de permis, ainsi que de la vente de biens et services.

[5] En tant que source de recettes, ils sont beaucoup plus importants pour les gouvernements provinciaux et pour les municipalités.

[6] Secrétariat du Conseil du Trésor. *L'imposition de frais d'utilisation dans l'administration fédérale — Un document supportif.* Sans date. Document préparé par Richard M. Bird et Thomas Tsiopoulos en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/UCFG_f.html.

qu'un service fourni par un organisme public pour lequel il y a un bénéficiaire direct facilement identifiable — que ce soit un groupe ou un particulier — doit être payé par le bénéficiaire, sauf si l'on peut avancer de solides arguments en faveur d'une subvention du service en question par le secteur public. » Selon M. Bird, « c'est aux partisans de la subvention, autrement dit de l'utilisation des deniers publics pour un service dont ils bénéficient personnellement, d'apporter une justification. »

Les frais d'utilisation, s'ils sont bien conçus, peuvent faire office d'indicateurs de prix et, à ce titre, aller dans le sens de l'efficience et de l'équité.

M. Bird

Les frais d'utilisation, s'ils sont bien conçus, peuvent faire office d'indicateurs de prix et, à ce titre, aller dans le sens de l'efficience et de l'équité. Des programmes efficients permettent d'utiliser de façon optimale des ressources qui sont rares. En tarifant un service ou un bien fourni par l'État, les fonctionnaires peuvent établir la quantité de ce bien ou de ce service qui est nécessaire. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général dans son rapport d'avril 2000 : « Nous avons constaté qu'une meilleure information sur les coûts est habituellement disponible lorsqu'un service comporte des frais d'utilisation ou un recouvrement des coûts » (demander à un utilisateur de défrayer le coût d'un service). Le vérificateur ajoute même : « Sans une bonne information sur les coûts, les gestionnaires des gammes de service ne disposent pas de l'information dont ils ont besoin pour fournir la qualité la plus élevée de service au coût le plus bas possible; cela nous préoccupe. »[7]

Lorsqu'ils ont accès gratuitement à un service public, les consommateurs ont, pour leur part, tendance à y recourir davantage qu'il ne le faudrait idéalement du point de vue de la société. En réalité, un service fourni gratuitement a un coût de production, et les ressources consacrées à cette production auraient pu être utilisées pour fournir quelque chose qui rapporte : autres services, réduction de la dette ou du déficit, ou allégement fiscal. Cette surconsommation peut également donner aux pouvoirs publics le signal, faux, qu'ils doivent fournir encore plus de ce service déjà surconsommé.

En théorie, si le service en question s'assortit d'un prix explicite, qui est idéalement égal à son coût marginal — le coût d'une unité supplémentaire produite —, les consommateurs l'exigeront en quantité optimale du point de vue de la société. Cette indication du niveau adéquat de la demande encourage à la fois une réduction des coûts et une efficience accrue de la prestation.

En principe, les utilisateurs de services publics devraient être gagnants si les frais d'utilisation sont bien conçus et qu'ils obtiennent un bon rapport qualité-prix, et la société en général gagnera également à une meilleure utilisation des ressources que les citoyens ont transférées à l'État.

M. Bird

Comme l'a fait remarquer M. Bird « Il ne s'agit pas de revenu; il faut veiller à ce que les pouvoirs publics rendent des comptes relativement à l'utilisation qu'ils font des ressources et à ce que les utilisateurs directs paient pour le service un montant équivalent à son coût de production. Ainsi, en principe, les utilisateurs de services publics devraient être gagnants si les frais d'utilisation sont bien conçus et qu'ils obtiennent un bon rapport qualité-prix, et la société en général gagnera également à une meilleure utilisation des ressources que les citoyens ont transférées à l'État. »

---

[7] *2000 — Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 1, « La qualité du service », 1.96 et 1.97.

Et M. Bird a ajouté que cela ne se produira « que si les recettes que procurent les frais d'utilisation se rattachent formellement, par le processus budgétaire, aux dépenses pertinentes. » Mais cela n'est pas tout. Les autres recettes ne peuvent être liées négativement à ces frais d'utilisation.

Pour ce qui est des considérations d'équité, il faut noter que, lorsque des citoyens nantis utilisent un service public gratuit, l'ensemble de la société, et donc aussi les plus démunis, subventionne en quelque sorte les premiers. Exiger des frais en contrepartie de l'utilisation de certains services (droit d'amarrage, par exemple) est une mesure que l'on peut considérer comme progressiste.

B. Quand les frais d'utilisation se justifient-ils?

Le clivage entre biens et services publics et biens et services privés est au cœur du débat sur les frais d'utilisation. En gros, les services « privés » et non les services « publics » devraient être assujettis à des frais d'utilisation. Qui plus est, la plupart des économistes estiment que tout bien ou service pouvant être tarifé comme un bien vendu sur le marché privé devrait probablement être fourni par le secteur privé.

Pour établir si un bien ou un service est privé ou public, les économistes tiennent compte de plusieurs caractéristiques. Si la consommation d'un bien ou d'un service par un consommateur supplémentaire n'a aucun effet sur la consommation de ce bien ou service par d'autres (notion de rivalité), il est alors considéré comme un bien ou un service public. De même, s'il est difficile d'empêcher les personnes qui ne payent pas pour ce bien ou service d'en profiter (exclusivité), il s'agit alors d'un bien ou d'un service public. Autrement, c'est un bien ou un service privé.

L'exemple classique du service visant le bien public, selon cette acceptation, est la défense nationale. Toute la population en profite, même les personnes qui réussissent à échapper au fisc. Par contre, les avantages d'un service privé comme des leçons de parachutisme ne visent que le particulier qui les suit.

Le secteur privé est en règle générale dans l'impossibilité de fournir de manière efficiente des biens et des services ayant une incidence positive ou négative indirecte (externalités) ou visant des objectifs sociaux ou politiques particuliers. Dans ces cas, le gouvernement doit intervenir. M. Richard J. Neville (sous-contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor) a fait savoir au Comité que : « Plusieurs programmes gouvernementaux visent à protéger la population de risques émanant de secteurs particuliers de l'économie. Selon notre politique en matière de recouvrement des coûts, il devrait revenir au secteur concerné d'assumer une partie du coût du programme

qui le touche. Selon cet argument, certains de ces coûts devraient entrer dans les coûts de production du secteur en question, car ils le concernent en propre. »

Depuis longtemps, les économistes prônent, comme moyen de réaliser l'efficience économique, de recourir à la fiscalité et aux transferts pour prendre en compte les externalités. Cela diffère du recouvrement des coûts à proprement parler.

Les frais d'utilisation sont établis en gros selon que l'on peut établir le profil du consommateur d'un bien ou d'un service : il est beaucoup plus facile d'exiger des frais en contrepartie d'un permis de pêche qu'en contrepartie d'une portion de la défense nationale. En effet, dans le premier cas, il est facile d'établir le détenteur du permis, qui reçoit d'une ressource publique (les pêches) un avantage dont ne profitent pas les autres (le poisson).

Il ne suffit toutefois pas d'établir l'identité du bénéficiaire direct d'un service public pour justifier de la perception de frais d'utilisation. Il faut déterminer qui bénéficie de la prestation du service. C'est là une tâche plus ardue du fait que la plupart des services publics assortis de frais d'utilisation servent à la fois des intérêts privés et le bien public. L'essai de nouveaux médicaments, par exemple, comporte un élément bien public, puisqu'il garantit qu'aucun médicament nocif n'est vendu au Canada, mais il présente aussi un avantage pour les compagnies pharmaceutiques, car il atteste de la qualité des médicaments vendus. Dans de tels cas, il est légitime que l'utilisateur paye un montant en contrepartie de l'avantage qu'il reçoit, le reste étant couvert par les recettes générales. La valeur d'un avantage privé conféré par un service public est l'avantage conféré en sus de celui qui pourrait découler d'autres moyens. Par exemple, si la vente d'un médicament est autorisée aux États-Unis, en Angleterre, au Japon, etc., à quoi servirait-il de l'approuver au Canada? Par contre, si le médicament est approuvé au Canada en premier, les entreprises privées y gagnent beaucoup.

Même lorsque l'on a décidé dans quelle mesure un service est public ou privé, il est difficile d'établir le montant des frais à payer. Selon la théorie économique, il vaut mieux demander un prix qui est égal au coût marginal, comme sur un marché parfaitement compétitif. Il est cependant difficile de calculer le coût marginal — le coût de production d'une unité supplémentaire d'un bien ou d'un service. Idéalement, le coût marginal comprend non seulement le coût financier direct de production, mais également le coût d'option. Par exemple, au moment d'établir les frais d'admission à un parc, il faut tenir compte du coût d'entretien de ce parc, mais aussi des revenus que l'on pourrait tirer si les terres étaient utilisées autrement.

Pour être efficients, les prix doivent également tenir compte des services complémentaires et des substituts existants. Enfin, il faut s'abstenir de mettre en place des frais d'utilisation si cela s'accompagne de coûts supérieurs aux avantages.

Des frais d'utilisation bien conçus doivent avoisiner le prix que le secteur privé demanderait pour le service en question; bien sûr, cela n'est pas toujours possible. Pour des raisons politiques et bureaucratiques, les frais d'utilisation dans le secteur public sont en outre difficiles à modifier. C'est pour cela, et parce qu'il n'y a aucune pression d'ordre concurrentiel qui s'exerce sur de nombreux programmes assortis de frais d'utilisation, qu'il est important d'établir ces frais avec le plus de transparence possible. Si l'on permet à la population canadienne et aux parties intéressées en particulier de participer à l'établissement des frais d'utilisation, on s'assure que ces derniers sont plus que de simples sources de revenu. Ce faisant, les groupes touchés peuvent se rendre compte des avantages (prestation efficiente des services) des frais d'utilisation.

C. Le cas particulier du fournisseur en situation de monopole

> Tout fournisseur en situation de monopole, qu'il soit public ou privé, aura tendance, s'il peut le faire en toute impunité, à user de son emprise économique pour demander le maximum à ses clients. Il est donc particulièrement important de veiller à ce que les prix fixés soient raisonnables et particulièrement difficile de convaincre les consommateurs que c'est effectivement le cas. (M. Bird)

Il importe de noter que la poursuite de l'efficience en matière de frais d'utilisation repose sur l'hypothèse qu'il y a concurrence. Les prix ne peuvent jouer le rôle d'indicateur d'efficience que s'ils permettent la modification de la quantité demandée : un relèvement de prix devrait se traduire par un recul de la quantité demandée. Cependant, de nombreux services du gouvernement sont incontournables. Les compagnies pharmaceutiques qui refusent de payer les frais demandés pour faire approuver de nouveaux médicaments ne peuvent que décider de ne pas faire tester leurs médicaments au Canada et de ne pas les y vendre. Dans ce cas, le gouvernement est un fournisseur en situation de monopole.

Idéalement, lorsque la consommation de services publics est laissée au choix du consommateur, l'effort fait par le gouvernement pour maximiser les rendements en établissant un prix qui est égal au coût marginal du service maximisera également le bien-être général, car il y aura une utilisation efficiente des ressources. Toutefois, lorsque le gouvernement est en situation de monopole, le fait qu'il maximise ses rendements se soldera par des prix qui

Dans bien des cas, le consommateur n'a pas le choix : il doit utiliser le service assuré par le gouvernement. Et, de plus, ce service étant assuré bien souvent par un gouvernement en situation de monopole, les frais d'utilisation deviennent un impôt.

M. Bird

seront inférieurs au niveau optimal du point de vue social. Selon le M. Bird, « dans bien des cas, le consommateur n'a pas le choix : il doit utiliser le service assuré par le gouvernement. Et, de plus, ce service étant assuré bien souvent par un gouvernement en situation de monopole, les frais d'utilisation deviennent un impôt. »

Cela ne signifie pas qu'il ne faudrait jamais appliquer de frais d'utilisation aux services obligatoires. Une fois encore, lorsque l'utilisateur obtient un avantage dont ne jouissent pas les autres consommateurs, idéalement il devrait payer pour cela.

Par ailleurs, il faut se demander qui bénéficie du service fourni. La population bénéficie, par exemple, du fait que les produits nocifs sont interdits de vente. On peut également envisager que les entreprises payent une partie de leur propre autoréglementation. M. Dann Michols (directeur général, Programme des produits thérapeutiques, Direction générale de la protection de la santé, Santé Canada) a déclaré : « À notre avis, le fait que le secteur qui réalise un profit sur la vente de ses produits doit payer pour certains des coûts de l'appareil que la société a mis en place pour s'assurer que ces produits sont sûrs, efficaces et de grande qualité n'a rien de paradoxal ».

Pour la plupart des services faisant l'objet d'une réglementation, il est loin d'être évident que les clients peuvent être considérés comme des bénéficiaires direct des services qu'ils consomment, lesquels sont soi-disant conçus pour atteindre un but public plus large.

M. Michols a laissé entendre que ce secteur bénéficie de la présence d'un organisme de réglementation efficace et hautement qualifié parce que ce dernier assure la qualité des produits. Une fois encore, la question du degré est épineuse. MM. Bird et Tsiopoulos sont d'un avis contraire : « Pour la plupart des services faisant l'objet d'une réglementation, il est loin d'être évident que les clients peuvent être considérés comme des bénéficiaires directs des services qu'ils consomment, lesquels sont soi-disant conçus pour atteindre un but public plus large ».[8] En d'autres termes, ce sont les consommateurs et non les entreprises pharmaceutiques qui profitent de l'approbation des médicaments.

L'établissement de frais d'utilisation obligatoires répondant à des critères d'efficience est compliqué du fait que le secteur privé ne fournit souvent aucun bien correspondant qui pourrait servir de référence pour établir les frais. Étant donné que la consommation n'est pas élastique par rapport au prix, il est difficile d'établir un prix concurrentiel optimal. Idéalement, les frais d'utilisation obligatoires devraient être fonction du coût du service et donc représenter un recouvrement. (Une fois encore, il est généralement admis qu'il est difficile de départager l'intérêt privé du bien public.) Ainsi, ces prix doivent avoisiner ce que l'on demanderait dans un marché concurrentiel, ce qui réduit au minimum l'incidence des frais de service sur l'économie.

L'établissement de frais d'utilisation pour les services obligatoires doit être fait avec soin, en raison de l'absence d'indicateurs de prix. Il est crucial que les

[8] Richard M. Bird et Thomas Tsiopoulos, « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », *Revue fiscale canadienne*, 45, nº 1, 1997, p. 45.

organes de réglementation soient attentifs à la situation des entreprises assujetties à la réglementation et devant payer des frais pour se maintenir en affaires. Comme l'a déclaré le M. Bird au Comité, les frais d'utilisation sont acceptables politiquement parlant « selon la mesure dans laquelle ils servent à financer les services qu'ils visent ».

DE L'IMPORTANCE DES FRAIS D'UTILISATION

Comme l'a appris le Comité, la politique de recouvrement des coûts et son application « comportent des conséquences majeures pour l'économie canadienne du point de vue de la productivité, de l'emploi, de l'innovation et de l'accès aux produits » (M. Jayson Myers, premier vice-président et économiste en chef de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, coprésident de la Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts). Loin de représenter simplement « le coût d'une activité commerciale », les frais d'utilisation, comme les taxes et les impôts, s'assortissent de coûts de transaction pouvant être importants pour l'activité économique. Les frais d'utilisation ont une incidence sur la rentabilité et la compétitivité des entreprises, car ils augmentent les coûts de ces dernières.

Le recouvrement des coûts comporte des conséquences majeures pour l'économie canadienne du point de vue de la productivité, de l'emploi, de l'innovation et de l'accès aux produits.

M. Jayson Myers, coprésident, Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts

Le Canada étant un petit marché, des frais prohibitifs en échange de l'approbation de nouveaux médicaments ou de pesticides écologiques, par exemple, peuvent empêcher les Canadiens d'avoir accès à une technologie de pointe, s'ils découragent les entreprises étrangères de leur vendre ces technologies. Ils peuvent également, à l'échelle nationale, décourager l'esprit d'innovation des entreprises, ce qui entrave la création d'emplois.

Les petites et moyennes entreprises (PME), moteurs de l'économie canadienne, souffrent de façon disproportionnée de ces frais. Lorsqu'il faut payer 100 000 $ en licences, cela représente un fardeau beaucoup plus important pour une PME que pour une multinationale, sans parler des lourdeurs administratives qui y sont associées. Des frais d'utilisation bien conçus devraient tenir compte de la taille de l'entreprise qui doit les verser.

La Business Coalition on Cost Recovery (BCCR) a effectué l'une des rares études portant sur les effets des frais d'utilisation sur l'économie; selon cet organisme, il semblerait qu'en 1996-1997, les droits qu'ont versés les entreprises et qui se sont élevés à 1,67 milliard de dollars ont réduit la production de l'économie de 2,56 milliards de dollars, le PIB de 1,37 milliard de dollars et l'emploi de près de 23 000 postes. Si l'on y ajoute le manque à gagner fiscal résultant de la perte d'activité économique et des emplois non créés (et donc des cotisations à l'assurance-emploi non versées), cette somme

de 1,67 milliard de dollars ne représente plus, en termes nets, que 270 millions de dollars d'argent frais.[9]

Ce n'est pas parce que les frais d'utilisation, tout comme les taxes et les impôts, faussent l'activité économique qu'il faut les supprimer. Selon une étude d'Infometrica demandée par le Conseil du Trésor, les taxes équivalant aux frais d'utilisation actuellement appliqués ont un effet analogue à celui de ces derniers. Mais des taxes ayant une large assiette s'assortissent en général de coûts de transaction, de conformité et d'administration inférieurs à ceux des frais d'utilisation.

Un régime de recouvrement des coûts n'est indiqué que lorsque les avantages qu'il procure au gouvernement l'emportent sur les coûts du démarrage et d'administration des frais.

Pour évaluer le plein effet des frais d'utilisation, il faut également tenir compte de leurs bons côtés. Lorsqu'ils sont bien conçus, les programmes assortis de frais d'utilisation présentent des avantages largement supérieurs aux coûts de transaction, de conformité et d'administration. C'est ce qui transparaît clairement de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification : « Un régime de recouvrement des coûts n'est indiqué que lorsque les avantages qu'il procure au gouvernement l'emportent sur les coûts du démarrage et d'administration des frais ».

Quoique certains autres pays se caractérisent par un marché plus vaste que le nôtre, le Canada pourrait se distinguer comme centre mondial de la découverte s'il se donnait les moyens d'être un chef de file mondial grâce à des procédures rapides et respectées partout d'homologation de la technologie.

M. Charles D. Milne,
vice-président,
Affaires gouvernementales,
Institut pour la protection
des cultures

Il serait tout aussi bénéfique pour le Canada d'améliorer ses programmes d'application des frais d'utilisation que de disposer d'un régime de réglementation bien conçu en général. Comme un témoin l'a affirmé : « Quoique certains autres pays se caractérisent par un marché plus vaste que le nôtre, le Canada pourrait se distinguer comme centre mondial de la découverte s'il se donnait les moyens d'être un chef de file mondial grâce à des procédures rapides et respectées partout d'homologation de la technologie. Adopter cette ligne de conduite pourrait attirer des investissements considérables en R-D tout en offrant aux producteurs canadiens l'avantage concurrentiel d'être les premiers à utiliser les technologies les plus avancées. » (M. Charles D. Milne, vice-président, Affaires gouvernementales, Institut pour la protection des cultures)

UNE INFORMATION INSUFFISANTE

Le Comité a constaté qu'il est difficile de brosser un tableau complet du programme de recouvrement des coûts du gouvernement, car l'information sur les 391 programmes publics assortis de frais d'utilisation est répartie dans plus de 47 ministères et organismes gouvernementaux, et que la liste que tient le Conseil du Trésor n'est pas suffisamment précise pour ce qui est de la nature des frais, étant donné qu'elle regroupe les frais pour activités discrétionnaires et les frais obligatoires ainsi que les frais exigés des entreprises et ceux demandés des consommateurs. Ce type de ventilation des renseignements est

[9] Blair Consulting Group, pour la Business Coalition on Cost Recovery, User fees: Where does the buck stop?, janvier 1999, p. iii, 55.

absolument crucial si l'on veut qu'une réforme significative du Programme de recouvrement des coûts au Canada porte fruit.

Au niveau des ministères, la Politique stipule que tous les frais d'utilisation doivent faire l'objet d'une analyse de l'impact sur les entreprises : les frais qui sont trop lourds pour les entreprises doivent être révisés ou éliminés. Aucune analyse globale de l'effet total cumulatif de l'ensemble des frais d'utilisation appliqués n'a toutefois jamais été entreprise. Il est donc difficile, voire impossible, de savoir si les avantages de la politique en matière de frais d'utilisation l'emportent sur les inconvénients (la plupart des études étant concentrées sur les coûts de la réglementation). Il faudrait, comme le recommande l'Association des consommateurs du Canada, étudier les avantages et du recouvrement des coûts et de la réglementation : « Parce que le gouvernement impose une réglementation dans le but de protéger la santé de la population et l'environnement, il faut également tenir compte des résultats et non se limiter aux coûts ». (Mme Jennifer Hillard, vice-présidente, Questions et politiques, Association des consommateurs du Canada).

Parce que le gouvernement impose une réglementation dans le but de protéger la santé de la population et l'environnement, il faut également tenir compte des résultats et non se limiter aux coûts.

Mme Jennifer Hilliard, vice-présidente, Questions et politiques, Association des consommateurs du Canada

Les conclusions des analyses effectuées ne sont pas encourageantes. Selon l'article de MM. Bird et Tsiopoulos faisant suite à leur enquête de 1997, toutes les études sur les frais d'utilisation appliqués par tous les ordres de gouvernement « en arrivent à la même conclusion : la plupart des frais d'utilisation sont mal appliqués ». D'après cet article, la majorité des analystes s'entendent pour dire que « le gros des frais d'utilisation existants visent davantage à obtenir des fonds qu'à appliquer un principe économique ».[10]

La majorité des analystes s'entendent pour dire que le gros des frais d'utilisation existants visent davantage à obtenir des fonds qu'à appliquer un principe économique à tous les ordres du gouvernement

MM. Bird et Tsiopoulos

Les représentants du Conseil du Trésor ont fait savoir que la Politique en matière de recouvrement des coûts allait faire l'objet d'un examen autorisé. Celui-ci, qui devrait se terminer d'ici l'hiver prochain, comporterait des consultations avec des ministères et organismes gouvernementaux, des secteurs économiques et d'autres groupes intéressés. En fait, il s'agit d'aller bien au-delà d'un simple examen des rouages de la Politique.

Recommandation 1 :

Le Comité craint que l'examen du recouvrement des coûts que le Conseil du Trésor est sur le point de mener ne sera pas d'une portée suffisante, même s'il porte sur d'importantes questions de réglementation. Il recommande donc qu'un comité parlementaire mène une étude à l'échelle du gouvernement sur la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification pour qu'il soit possible d'en évaluer les avantages et les coûts. Cette étude pourrait servir de base à toute réforme de la politique.

[10] « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », p. 71.

Pour effectuer cette étude, comme toute étude sur les coûts et les avantages en général, il incombe d'en mesurer les effets qualitatifs, ce qui est difficile. Toute tentative dans ce sens sera toutefois préférable à la situation actuelle, caractérisée par un manque d'information relatif aux avantages.

Autre sujet connexe : la transparence de l'information sur les frais d'utilisation. Même si le Conseil du Trésor réunit des renseignements sur le sujet, le public n'y a pas facilement accès, que ce soit par ministère ou par programme.

Il faut actuellement communiquer avec 47 organismes distincts pour obtenir une information complète sur les frais d'utilisation, c'est-à-dire sur leur ampleur, leur structure, etc. Cela n'a aucun sens, surtout que le Conseil du Trésor, en tant qu'organisme gouvernemental central, a pour responsabilité de suivre l'application de la Politique. Qui plus est, il serait bon que les frais d'utilisation soient déclarés selon leur catégorie, tout comme les taxes.

Recommandation 2 :

Il faudrait faire en sorte que toutes les parties intéressées puissent avoir aisément accès aux renseignements sur les frais d'utilisation. Cette information devrait inclure la formule utilisée pour les établir, permettre d'établir s'ils sont obligatoires et s'ils doivent être acquittés par des entreprises, et préciser le montant de recettes qu'ils génèrent et les résultats qu'ils sont censés viser. Il serait également bon d'indiquer la mesure dans laquelle ils servent le bien public ou des intérêts privés, ainsi que leur justification.

Recommandation 3 :

Les recettes que procurent les frais d'utilisation doivent être déclarées chaque année, au moment de la publication du budget.

QUALITÉS D'UNE BONNE POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAIS D'UTILISATION

En plus de répondre à des impératifs économiques, une bonne politique de recouvrement des coûts exige surveillance, financement et règlement des différends efficaces. Le Comité a pu voir que les témoins s'entendaient sur ces points, qu'ils représentent divers secteurs de l'économie, des organismes gouvernementaux ou le Bureau du vérificateur général ou qu'ils proviennent du milieu universitaire. Le Comité a trouvé ces idées utiles pour évaluer la politique en vigueur.

Dans son rapport de décembre 1997, le Bureau du vérificateur général a résumé ces points de la façon suivante : « Les ministères ont-ils réduit le plus possible leurs coûts avant de demander aux utilisateurs de payer? Les répercussions financières et socio-économiques des frais d'utilisation et leur incidence sur la concurrence, tant à court terme qu'à long terme, ont-elles été considérées? Existe-t-il des mécanismes de recours adéquats pour les parties intéressées? Et, ce qui est peut-être la question la plus importante pour les parlementaires, le Parlement possède-t-il l'information dont il a besoin pour surveiller cette tendance? »[11]

Les ministères ont-ils réduit le plus possible leurs coûts avant de demander aux utilisateurs de payer? Les répercussions financières et socio-économiques des frais d'utilisation et leur incidence sur la concurrence, tant à court terme qu'à long terme, ont-elles été considérées? Existe-t-il des mécanismes de recours adéquats pour les parties intéressées? Et, ce qui est peut-être la question la plus importante pour les parlementaires, le Parlement possède-t-il l'information dont il a besoin pour surveiller cette tendance?

Rapport du vérificateur général, 1997

- **Uniformité, reddition des comptes et transparence**. Les particuliers et entreprises devant payer des frais d'utilisation devraient, tout comme pour les taxes, s'attendre à une certaine uniformité dans la qualité des frais imposés d'un ministère à l'autre. Parce qu'ils sont liés à un service, ces frais devraient être reliés clairement aux coûts de ce dernier. Il faudrait également des mécanismes de règlement des différends clairs, tout comme un organisme de surveillance central fort habilité à assurer l'uniformité entre ministères.

- **Les recettes devraient être un objectif secondaire**. Comme l'a fait remarquer un témoin, les frais d'utilisation doivent être perçus par les ministères comme pouvant générer des recettes qui compensent les compressions budgétaires. « La mise en place du recouvrement des coûts s'accompagne trop souvent d'une réduction des financements gouvernementaux. » (Mme Jean Szkotnicki, présidente, Institut canadien de la santé animale) Par conséquent, les ministères ne tiennent pas compte des gains d'efficience que peuvent leur procurer les frais d'utilisation. Selon Mme Szkotnicki, « la loi américaine, la Prescription Drug User Fee Act, stipule clairement que les crédits de la FDA ne peuvent pas être réduits dans les secteurs où l'on administre un régime de ticket modérateur. Autrement dit, les recettes tirées des frais d'utilisation ont pour but de compléter les crédits gouvernementaux, et non de les remplacer. »

La mise en place du recouvrement des coûts s'accompagne trop souvent d'une réduction des financements gouvernementaux.

Mme Jean Szkotnicki, présidente, Institut canadien de la santé animale

[11] Vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général 1997*, décembre 1997, « Questions d'une importance particulière », http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/ch97agf.html.

- **Consultation et études d'impact :** Les ministères doivent consulter les parties payeuses et mener des études d'impact pour s'assurer que les coûts des frais d'utilisation ne l'emportent pas sur les avantages. Ils doivent porter une attention particulière à la situation des petites entreprises, pour lesquelles les frais et les exigences en matière de réglementation sont souvent disproportionnés.

LA POLITIQUE SUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS : ENJEUX ET PRÉOCCUPATIONS

> Il n'y a pas de corrélation entre la théorie et ce qui se fait en pratique.
> (Mme Szkotnicki)

A. La chaîne de commandement

1. Surveillance

La Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification a été adoptée en avril 1997. Elle prescrit expressément une coopération et des « consultations véritables et efficaces » entre les ministères et organismes d'une part et leurs « clients » d'autre part, ainsi que « d'autres parties concernées afin de s'assurer de ne pas porter atteinte à des objectifs stratégiques concurrents ». Le Conseil du Trésor est garant de la Politique, et il lui incombe de surveiller son application « au moyen de la rétroaction des clients, des vérifications internes et externes, de l'évaluation des programmes, d'études spéciales et de l'examen des plans d'activité annuels du ministère ».

Toutefois, c'est aux ministères et organismes qu'il incombe de concevoir et d'administrer des programmes de recouvrement des coûts conformes et de créer des dispositifs d'appel.

Plus précisément, les « ministères doivent effectuer des examens périodiques afin de s'assurer que les exigences à l'égard de la politique sur les frais d'utilisation sont respectées. Ces examens devraient tenter de déterminer si les frais devraient être augmentés ou diminués lorsque la structure des coûts change, lorsque la proportion des avantages pour le grand public et pour le secteur privé a changé, ou lorsque les niveaux de service ont été modifiés ». La Politique prévoit également que « [l]es ministères et les organismes gouvernementaux devraient être disposés à examiner toute répercussion imprévue lorsqu'un client le demande ». (Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification)

Le Président du Conseil du Trésor « servira de point de contact pour les clients qui estiment n'avoir pas eu droit à une audition équitable par les ministères et les organismes gouvernementaux dans le cadre du processus d'établissement des frais ». (Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification)

Cette décentralisation pose plusieurs problèmes. Premièrement, en vertu de la Politique, et comme l'ont confirmé les témoignages, c'est aux ministères qu'incombe au premier chef la responsabilité d'une mise en œuvre équitable et compatible avec les règles du Conseil du Trésor. Il semble que ce dernier ne joue qu'un rôle passif au niveau des rouages. Par exemple, on suppose d'emblée que les frais d'utilisation imposés dans l'ensemble de l'administration publique ne dépassent jamais 100 % du coût des programmes. M. Neville a expliqué que cette conviction s'explique du fait que « c'est l'un des principes. [...] Nous n'avons jusqu'ici eu aucune indication d'un déséquilibre excessif ».

Selon une affirmation de M. Milne, à laquelle d'autres témoins ont fait écho, l'interprétation et l'application des lignes directrices sur le recouvrement des coûts ne sont pas uniformes. « On a laissé aux ministères et organismes le soin de déterminer eux-mêmes la façon d'effectuer le recouvrement des coûts, d'où un éventail de marches à suivre dans l'ensemble de l'administration publique. »

On a laissé aux ministères et organismes le soin de déterminer eux-mêmes la façon d'effectuer le recouvrement des coûts, d'où un éventail de marches à suivre dans l'ensemble de l'administration publique.

M. Milne

S'il est vrai que cette décentralisation donne aux ministères le loisir d'adapter la Politique à leurs besoins particuliers, elle implique en revanche un manque d'uniformité possible dans l'application. De fait, des groupes d'entreprises ont déclaré au Comité que le traitement et l'analyse des études d'impact sur les entreprises variaient d'un programme à l'autre, sans parler de l'existence ou de l'absence d'un dispositif d'appel.

Ce qu'il faudrait, comme l'a dit M. Neil Maxwell (directeur principal, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada), c'est « que le processus de perception des frais d'utilisation soit moins morcelé, et qu'il soit régi par une stratégie ministérielle d'ensemble ». De l'avis du Comité, une politique de recouvrement des coûts bien conçue permettrait, dans une grande mesure, de résoudre ces problèmes.

2. Le bien public et les intérêts privés

La Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification est pratiquement muette sur la façon de départager le bien public des intérêts privés. M. Michols a déclaré au Comité que, faute de directives du Conseil du Trésor, la Direction générale de la protection de la santé avait dû « élaborer en grande partie sa propre théorie » là-dessus.

L'examen objectif d'un médicament ou d'un pesticide protège la société, que le demandeur en obtienne ou non l'homologation. On ne sait pas très bien si c'est le client ou la société qui paie.

M. Milne

M. Milne a en outre souligné la confusion entourant la définition du bien public et de l'intérêt privé au sens de la Politique, d'où l'éternelle question de savoir si une industrie privée doit même payer pour obtenir des services obligatoires. « Ceux qui payent pour participer à une mission commerciale ou pour obtenir un passeport prennent une décision discrétionnaire, et ce sont eux qui en tirent un avantage. L'examen objectif d'un médicament ou d'un pesticide protège la société, que le demandeur en obtienne ou non l'homologation. On ne sait pas très bien si c'est le client ou la société qui paie. » C'est exactement l'argument de M. Bird.

Il faudrait préciser la façon dont on définit le bien public par rapport au bien privé. Voilà où les députés du Comité pourraient jouer un rôle très utile.

Le vérificateur général

Le vérificateur général a lui aussi insisté à ce sujet. « Il faudrait préciser la façon dont on définit le bien public par rapport au bien privé. Voilà où les députés du Comité pourraient jouer un rôle très utile. »

Recommandation 4 :

Il faudrait que l'organisme central soit plus précis au sujet de l'application de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification et singulièrement qu'il donne des directives plus rigoureuses sur la définition du bien public et des intérêts privés, afin que les programmes qui imposent des frais d'utilisation ne soient pas dessaisis des recettes fiscales générales, qui sont en fait l'investissement du public dans leurs activités.

Recommandation 5 :

Il faudrait que le Conseil du Trésor établisse des normes uniformes que tous les ministères et organismes appliqueraient et par rapport auxquelles ils devraient justifier tout écart.

3. Résolution des différends

Le président du Conseil du Trésor est le dernier échelon du processus d'appel. Toutefois, la responsabilité du processus lui-même est laissée en grande partie à l'initiative de chaque ministère. Le ministre et le ministère se trouvent ainsi placés en situation de conflit d'intérêts : en fait, le ministère est prié de trancher, alors que sa décision peut influer sur les recettes du portefeuille. De plus, comme l'a souligné M. Garth Whyte (premier vice-président, Affaires nationales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante) : « Dans tous les autres domaines où il existe un mécanisme de règlement des différends — l'ALENA, les barrières internes au commerce,

etc. — c'est un organe neutre qui est prévu. À qui doit s'adresser le propriétaire de l'entreprise en cas de problème? Si une coalition de 20 associations commerciales différentes déclare qu'elle a un problème, et qu'elle s'adresse au Conseil du Trésor en disant : « voici quelques sujets dont nous aimerions discuter, qu'est-ce qu'il faut faire pour que cela soit réglé? »

Faute d'une autorité centrale, de nombreux mécanismes disparates sont apparus. Mme Szkotnicki, en tant que coprésidente de la BCCR, a signalé au Comité un certain nombre de divergences dans le processus d'appel. « Lorsque nous nous sommes adressés à l'Agence canadienne d'inspection des aliments à propos du programme chargé d'approuver les vaccins vétérinaires, nous nous sommes aperçus qu'en remontant la chaîne hiérarchique jusqu'aux hauts fonctionnaires et au ministre Vanclief, il était possible d'obtenir gain de cause. De fait, ils vont mettre au point des mesures pour rétablir le respect des normes ».

« Nous avons procédé de la même façon pour le programme des médicaments vétérinaires et, disons-le franchement, nous nous sommes butés à un mur. Nous revenons constamment à la charge, mais rien n'indique qu'une solution va être apportée aux problèmes que connaît le programme des médicaments vétérinaires. Il n'existe pas de plan visant à améliorer la situation dans cet organisme, et c'est un organisme qui a beaucoup de problèmes. »

La qualité des divers processus d'appel est incertaine. M. Neville a dit au Comité : « Plus de 400 programmes, ou composantes de programmes, ont recours au recouvrement des coûts. Nous ne pouvons pas les surveiller individuellement pour voir s'ils comportent un mécanisme de règlement des différends. De temps à autre, nous déduisons l'absence d'un tel dispositif parce que les gens se servent de la solution de rechange, à savoir le recours au président du Conseil du Trésor en cas d'impasse ».

M. Myers résume le problème comme suit : « Le fait qu'il soit nécessaire de remonter la hiérarchie montre qu'il n'existe pas de processus de règlement des différends dans les programmes, alors que cela devait être prévu dès le départ ».

« Deuxièmement, d'après les discussions d'aujourd'hui, j'entrevois certaines difficultés, lorsque vous dites qu'il faut s'adresser aux ministères. Nous nous sommes aperçus que la mise en œuvre de ces programmes est souvent laissée à la discrétion des ministères et organismes. Dans certains ministères la consultation se fait et les choses se déroulent comme il se doit, ailleurs non. C'est là une partie du problème. Il n'y a ni surveillance globale ni critère qui s'applique partout, et rien n'est prévu pour la mise en œuvre. »

Plus de 400 programmes, ou composantes de programmes, ont recours au recouvrement des coûts. Nous ne pouvons pas les surveiller individuellement pour voir s'ils comportent un mécanisme de règlement des différends. De temps à autre, nous déduisons l'absence d'un tel dispositif parce que les gens se servent de la solution de rechange à savoir le recours au président du Trésor en cas d'impasse.

M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, Conseil du trésor du Canada

Dans certains ministères la consultation se fait et les choses se déroulent comme il se doit, ailleurs non. C'est là une partie du problème. Il n'y a ni surveillance globale ni critère qui s'applique partout, et rien n'est prévu pour la mise en œuvre.

M. Myers

Je précise entre parenthèses que la politique de 1997 ne définit nullement le mécanisme de règlement. Sa nature dépend donc beaucoup de l'interprétation qu'on en fera.

M. Jean Chartier, vice-président pour l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Affaires publiques et réglementaires

Il est essentiel que les frais d'utilisation soient considérés comme équitables par ceux qui les paient, notamment lorsqu'ils s'appliquent à une activité obligatoire et que les usagers n'ont d'autre choix que de les payer. Encore une fois, nous revenons aux problèmes entourant la Politique sur le recouvrement des coûts. Alors que, par exemple, le vérificateur général a estimé que l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ne possédait pas de mécanisme officiel de résolution des différends, le vice-président de l'ACIA, Affaires publiques et réglementaires, M. Jean Chartier, a déclaré au Comité que son organisme était fermement convaincu d'en avoir mis un en place. Comme il l'a dit au Comité : « Je précise entre parenthèses que la politique de 1997 ne définit nullement le mécanisme de règlement. Sa nature dépend donc beaucoup de l'interprétation qu'on en fera ». Le Comité est d'avis que cela doit changer.

Recommandation 6 :

Le bon fonctionnement de toute politique sur le recouvrement des coûts exige qu'un processus d'appel transparent, clair et indépendant soit offert à ceux qui paient des frais d'utilisation. Le Comité exhorte donc le gouvernement à créer un processus d'appel explicite et à créer un poste d'ombudsman indépendant chargé d'instruire les plaintes des usagers.

4. Responsabilité parlementaire

L'absence de droit de regard entraîne notamment une absence de responsabilité réelle concernant la Politique sur le recouvrement des coûts. La non-uniformité des mécanismes d'appel en est l'illustration. En effet, les ministères ne rendent pas compte au Parlement de la façon dont ils fixent et collectent les frais d'utilisation, lesquels représentent plusieurs milliards de dollars. Puisque, comme les taxes, les frais d'utilisation peuvent avoir des effets considérables sur la productivité, la prospérité et l'innovation, il est important que le Parlement dispose d'un moyen réel de surveiller la mise en place de nouvelles tarifications, de même que les augmentations des tarifs déjà existants. Il y également lieu que le Parlement contrôle les effets des frais imposés. Cette mesure engagerait aussi la participation des Canadiens qui ne sont pas directement touchés par les frais d'utilisation, mais qui, en tant que citoyens, ont un intérêt dans ces programmes.

Recommandation 7 :

Puisque les frais d'utilisation sont analogues à des taxes, le mécanisme doit faire l'objet d'un contrôle plus serré, et ce dernier ne peut pas être laissé aux organismes eux-mêmes. Il faudrait que tous les nouveaux frais d'utilisation et toutes les modifications à des frais existants soient assujettis à l'examen d'un comité parlementaire et ne soient adoptés qu'avec l'aval de celui-ci. Un tel mécanisme favoriserait la reddition des comptes et garantirait la mise en place de tarifications qui soient toujours appropriées. Il faudrait aussi que le Parlement réexamine les tarifs déjà en place pour s'assurer qu'ils sont bien conçus et bien appliqués.

B. Analyses d'impact

Selon la Politique, les ministères et organismes doivent également :

- Effectuer des études d'impact pour cerner tous les effets potentiels importants, positifs et négatifs, et d'en tenir compte en vue de prendre une décision bien pensée au sujet des frais;
- Évaluer avec les clients l'impact cumulatif des frais imposés par toutes les entités fédérales, et évaluer les frais proposés dans ce contexte;
- Identifier aux clients les services qui ne sont pas offerts gratuitement, et leur expliquer clairement pourquoi ils ne sont pas gratuits, et comment on établit les frais et comment les coûts sont contrôlés;
- Réagir rapidement aux préoccupations et aux suggestions des clients; et
- Établir un processus de règlement des différends auquel on pourra recourir lorsque les plaintes des clients mènent à une impasse (p. ex. un comité consultatif chargé de conseiller le ministre).

On ne sait pas dans quelle mesure les ministères consultent effectivement les entreprises au sujet des frais d'utilisation. En ce qui concerne les analyses d'impact sur les entreprises, le Comité a appris qu'elles ne sont pas prises au sérieux par certains ministères. Selon Mme Szkotnicki :

> Toutefois, il arrive souvent que l'on n'étudie pas l'impact des frais de recouvrement des coûts ou qu'on l'ignore tout simplement. Trop souvent, l'organisme qui exige des frais se concentre sur la nécessité de se procurer des recettes, plutôt que sur la valeur des services fournis. Par exemple, Industrie Canada tient un répertoire détaillé de

données sur les faillites au pays. Or, ce ministère exige actuellement environ 250 000 $ par année pour fournir ces données. Dans un des secteurs du marché touché, se trouve une petite entreprise canadienne qui est en concurrence avec trois multinationales américaines. L'entreprise canadienne qui doit payer ces frais se retrouve très désavantagée par rapport à ses concurrents.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a rappelé au Comité qu'un des éléments à prendre en considération pour déterminer l'impact du recouvrement des coûts est la question de la productivité. En effet, le recouvrement des coûts est considéré comme un obstacle de taille à l'amélioration de la productivité des petites entreprises. Plus d'un membre sur quatre de la FCEI, considère cet élément comme une priorité pour l'amélioration de la productivité de leur entreprise.

Selon le rapport de la BCCR, le Programme des produits thérapeutiques (PPT) n'a guère donné suite aux deux rapports de l'industrie et au rapport indépendant établi par Price Waterhouse, et le comité mixte industrie-gouvernement s'est révélé « un forum de discussion utile », mais rien de plus.[12]

En ce qui concerne les frais imposés par les Services maritimes de la Garde côtière canadienne, deux études controversées ont déjà été effectuées. Une troisième étude, par le Conseil du Trésor cette fois, a été annoncée au milieu de 1998. Selon M. Wayne Smith (vice-président-directeur général, Seaway Marine Transport, Association des armateurs canadiens), « Voilà plus d'un an et demi que cette annonce a été faite, et l'étude a bien de la difficulté à se concrétiser. Les choses progressent très lentement ».

Nous ne sommes pas tenus d'examiner ces évaluations (des impacts économiques). Nous supposons d'emblée que chaque ministère les effectue comme il faut et partage l'information recueillie avec les intéressés.

M. Neville

Il est difficile de savoir si tous ces cas isolés s'additionnent pour constituer, dans l'ensemble du gouvernement, un problème systémique causé par la forte décentralisation des responsabilités relatives à la Politique sur le recouvrement des coûts. Comme l'a souligné M. Neville, les études d'impact sont laissées à l'initiative des ministères eux-mêmes; on semble tenir pour acquis que cette portion de la Politique est bien appliquée : « Nous ne sommes pas tenus d'examiner ces évaluations (des impacts économiques). Nous supposons d'emblée que chaque ministère les effectue comme il faut et partage l'information recueillie avec les intéressés ».

Le Conseil du Trésor entretient, aux dires de M. Neville, « des rapports constants avec les ministères. Nous recevons leur rétroaction et celle de bon nombre d'utilisateurs. Je dirais que nous sommes au courant d'une bonne partie de ce qui se fait, mais nous ne pouvons pas toujours suivre tout ce qui se passe dans 103 ministères et organismes ».

[12] *User Fees: Where Does the Buck Stop?*, p. 32.

Recommandation 8 :

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor précise de manière explicite sur quoi doivent porter les études d'impact du recouvrement des coûts sur les entreprises, et qu'il s'assure que les ministères effectuent ces études. Chaque fois que cela est possible, il faudrait procéder à des comparaisons avec l'étranger.

Cette recommandation porte sur le nœud du problème qui entoure la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification : cette Politique n'est pas appliquée uniformément.

C. La Politique et l'établissement des prix

La Politique souligne que « la perception de frais d'utilisation ne doit pas simplement servir à générer des revenus pour répondre aux besoins en financement d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental. Les frais doivent refléter le coût du bien ou du service ou la valeur du privilège conféré ».

Les objectifs annoncés de la Politique, qui sont également conformes à la théorie économique, sont :

- De favoriser une affectation efficiente des ressources;
- De promouvoir une approche équitable du financement des programmes gouvernementaux, obligatoires ou non, en faisant payer des frais d'utilisation justes aux récipiendaires ou bénéficiaires directs de services qui vont au-delà de ceux dispensés au grand public; et
- De donner au grand public sa juste part du produit des ressources ou activités publiques ou contrôlées par le gouvernement.

En conséquence, la Politique demande aux ministères d'établir leurs prix selon la valeur au marché, là où la chose est possible. Les prix sont également censés tenir compte de certaines considérations liées aux politiques, comme les effets externes et le bien public par opposition aux intérêts privés. En ce qui concerne les services de réglementation, les tarifs doivent refléter le coût; la Politique souligne que « [m]ême lorsqu'il s'agit de services obligatoires, le gouvernement peut les adapter aux besoins de ses clients ». Et plus loin, elle ajoute : « Les frais devraient être établis d'après des normes de service et des mesures de rendement claires et, de préférence, acceptées au préalable, à moins que l'on puisse démontrer qu'il ne serait ni pratique ni raisonnable de le faire. »

D. Évaluation économique des frais d'utilisation

Dans l'intention du gouvernement, il est clair que les frais ne doivent pas constituer une nouvelle catégorie d'impôts. Toutefois, que la Politique fonctionne bien dans la pratique est une toute autre question.

La Politique est, d'une façon générale, conforme à la bonne pratique économique : les frais sont censés être liés aux coûts et avoisiner la tarification au coût marginal si possible, et l'impact économique des frais est censé être pris en compte. Les frais d'utilisation doivent être utilisés non pas pour apporter des recettes, mais comme moyen d'encourager les efficiences et de « repenser le rôle de l'État ». Dans l'intention du gouvernement, il est clair que les frais ne doivent pas constituer une nouvelle catégorie d'impôts. Toutefois, que la Politique fonctionne bien dans la pratique est une tout autre question. En ce qui concerne les frais associés à des services obligatoires, le rapport de la BCCR affirme : « Si cette Politique était suivie par les ministères qui exigent des droits pour des services réglementaires, plus de la moitié de la bataille serait gagnée. Mais elle n'est pas suivie, et elle n'a pas été appliquée par le Conseil du Trésor ».[13]

La situation ne semble pas prometteuse. Comme le font remarquer MM. Bird et Tsiopoulos, « une bonne partie de ce qui se fait actuellement au Canada sous prétexte d'imposition de "frais d'utilisation" n'a guère de bon sens. Certaines activités tarifées ne devraient probablement pas l'être. Beaucoup des frais imposés risquent de ne pas susciter les incitations économiques qu'il faudrait. Certains des commentaires défavorables du public qui y voit des "pompes à argent" sont peut-être justifiés. Enfin, en aucun cas, semble-t-il, le gouvernement ne se donne la peine d'expliquer correctement, ni aux citoyens en général ni aux utilisateurs (et aux gestionnaires) des services en particulier, pourquoi il importe d'imposer des frais, et pourquoi précisément ces frais-là ».

Et plus loin : « En règle générale, ce qui est actuellement tarifé par le gouvernement, et la façon dont les tarifs sont établis, correspond à un accident de parcours ou à la convenance de l'administration, tout autant que — ou plus que — une politique rationnelle. »[14] Et cela est vrai à tous les échelons de l'administration publique, pas seulement au palier fédéral.

La Politique, dans sa forme actuelle, ne traite pas de façon approfondie les importantes différences, dont nous avons déjà parlé, entre les frais d'utilisation volontaires et obligatoires. Les frais obligatoires s'appliquent généralement à des services comme la délivrance de permis et les inspections. Dans ces domaines, même s'il est facile de définir qui est l'utilisateur direct, on ne sait pas très bien quel avantage privé celui-ci obtient en payant. On peut se demander si les utilisateurs devraient même avoir à payer pour le service, dont un très vaste public profite indirectement (p. ex. les inspections alimentaires qui visent à assurer la qualité).

[13] *Ibid.*, p. 30.

[14] « User Charges for Public Services : Potentials and Problems », p. 35. À noter que cet article porte sur les frais d'utilisation à tous les paliers de l'administration publique canadienne et non pas seulement sur les frais d'utilisation du gouvernement fédéral.

Les groupes industriels ont à quelques reprises allégué que les frais d'utilisation s'appliquant à des services obligatoires ne sont rien d'autre que des impôts qui ne portent pas leur nom. La Cour suprême semble avoir émis une opinion à ce sujet dans son arrêt d'octobre 1998, selon lequel les frais d'utilisation obligatoires qui n'ont aucun rapport avec les coûts engagés pour la fourniture du service, sont des impôts de fait. Comme les impôts ne peuvent pas être établis par règlement, mais doivent être adoptés par une assemblée législative, les frais en question (en l'occurrence, les frais d'homologation des testaments, en Ontario) ont été jugés illégaux.

Selon Mme Szkotnicki, « les frais sont devenus des impôts. Malheureusement, il existe de nombreux exemples de frais exigés pour des services non rendus. L'industrie des médicaments et des matériels médicaux nous en offre un excellent exemple. Santé Canada exige que les fabricants de médicaments et de matériels médicaux acquittent annuellement des droits pour renouveler leur licence d'établissement. Les fabricants de matériels médicaux ne reçoivent aucun service en retour. Aucun inspecteur ne visite leurs installations, et il n'existe aucune norme de service à respecter pour obtenir la licence. La transaction se résume au paiement des frais et à la délivrance d'un « certificat » attestant que le demandeur peut exploiter son établissement; il s'agit donc d'un impôt, plutôt que de frais, puisque le payeur ne reçoit aucun service ».

Les fabricants de matériels médicaux ne reçoivent aucun service en retour. Aucun inspecteur ne visite leurs installations, et il n'existe aucune norme de service à respecter pour obtenir la licence. Il s'agit donc d'un impôt, plutôt que des frais, puisque le payeur ne reçoit aucun service.

Mme Szkotnicki

Bien entendu, ce n'est pas là l'intention de la Politique : elle est dénaturée dans son application, et non pas défectueuse dans son principe.

E. Les frais d'utilisation en tant que sources de recettes

L'Examen des programmes mené par le gouvernement en 1994 a eu lieu dans un contexte où il était de mise de réduire fortement les dépenses publiques; dans bien des endroits, les ministères ont considéré les frais d'utilisation comme un moyen de renflouer leurs budgets réduits. Dans certains cas, les programmes de recouvrement des coûts ont été structurés en vue d'obtenir un montant déterminé. Entre 1994-1995, date à laquelle l'Examen des programmes a été mis en route, et 1996-1997, les frais d'utilisation ont augmenté de 17 % (de 3,5 à 4,1 milliards de dollars), tandis que les dépenses des programmes baissaient de 7 %. Les frais réglementaires obligatoires payés par les entreprises canadiennes ont augmenté de 47 % entre 1994 et 1996.[15]

Des témoins ont dit au Comité que la restructuration de l'administration publique, menée à la suite de l'Examen des programmes de 1994, avait rendu plus difficile la mise en place de bons programmes de recouvrement des coûts.

[15] *User Fees : Where Does the Buck Stop?*, p. 6.

Ainsi, M. Chartier, du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, a déclaré au Comité :

> Chose certaine, les révisions de programmes elles-mêmes ont également posé des tas de défis aux divers ministères, qui devaient s'adapter à ces nouvelles réalités que sont la mondialisation et la nouvelle économie. En outre, s'il m'est permis de parler au nom de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, sa création en tant que telle remonte à 1997 — et elle a été créée, je le répète, à partir de quatre ministères différents — et cela a ajouté d'autres défis à ceux que nous avions. Ajoutons à cela le fait que nous avons eu à nous accommoder du moratoire qui a été imposé, (les frais sont gelés jusqu'en 2002) : tous ces événements divers ont contribué à compliquer un peu plus la mise en œuvre complète de l'esprit et de la lettre de cette politique qui a été révisée en 1997.

La raison d'être des frais d'utilisation est censée être d'améliorer l'efficience des services fournis par le gouvernement, et non pas de produire des recettes. Pourtant, selon certains témoins, la production de recettes était un facteur majeur dans la définition des frais. Comme l'a déclaré M. Michols du PPT, le montant des frais demandé a été fixé en fonction des ressources disponibles.

On a [...] d'abord mis l'accent sur la perception des frais d'utilisation, et à mon avis, le ministère a dû faire de son mieux, ensuite, pour appliquer le reste de la Politique. Toutefois, on n'a pas dit aux fonctionnaires qu'ils devaient avoir mis en œuvre tous les aspects de la Politique pour commencer à percevoir les droits. Je crois qu'on a très rapidement commencé à intégrer les recettes ainsi perçues au processus budgétaire.

Le vérificateur général

Évoquant le cas de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), le vérificateur général a souligné : « On a [...] d'abord mis l'accent sur la perception des frais d'utilisation, et à mon avis, le ministère a dû faire de son mieux, ensuite, pour appliquer le reste de la Politique. Toutefois, on n'a pas dit aux fonctionnaires qu'ils devaient avoir mis en œuvre tous les aspects de la Politique pour commencer à percevoir les droits. Je crois qu'on a très rapidement commencé à intégrer les recettes ainsi perçues au processus budgétaire ».

Le processus d'établissement des frais s'en trouve faussé et, dans le cas des services discrétionnaires, le niveau des droits est d'autant plus éloigné du coût marginal, cet idéal dont on reconnaît déjà qu'il est difficile à atteindre. Lorsqu'il s'agit de services obligatoires, le fait de définir un niveau cible de recettes distend le lien entre les frais d'utilisation et le coût du service fourni. Le fait de définir une recette cible, que l'on partage ensuite selon le nombre d'unités fournies (pour obtenir un coût moyen — c'est la méthode privilégiée d'établissement des prix dans le secteur public), décourage la réalisation d'efficiences et conforte l'opinion selon laquelle le recouvrement des coûts ne sert qu'à produire des recettes, et non pas à encourager une utilisation économique des ressources gouvernementales.

Il peut en résulter une situation dans laquelle le grand public, par le truchement des impôts généraux et des crédits parlementaires, assume une part trop faible d'un service faisant l'objet d'un recouvrement, tandis que l'utilisateur du service paie trop cher. Comme le laisse entendre la Politique, le recouvrement des coûts ne doit pas être utilisé comme excuse pour réduire les budgets.

M. Michols a déclaré au Comité : « À notre avis, le recouvrement des coûts est une politique gouvernementale utile, mais les programmes doivent pouvoir compter sur les ressources et l'infrastructure dont ils ont besoin pour veiller à ce que les Canadiens et les clients profitent pleinement des avantages de cette Politique ».

À notre avis, le recouvrement des coûts est une politique gouvernementale utile, mais les programmes doivent pouvoir compter sur les ressources et l'infrastructure dont ils ont besoin pour veiller à ce que les Canadiens et les clients profitent pleinement des avantages de cette Politique.

M. Michols

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que l'étude sur les frais d'utilisation à l'échelle pangouvernementale examine : 1) dans quelle mesure les frais d'utilisation s'approchent d'une fixation efficiente des prix; et 2) si le recouvrement des coûts a entraîné un sous-financement (à partir des recettes générales) des services mis sous le régime du recouvrement des coûts et un surfinancement des autres. Il faudrait que l'étude porte notamment sur les frais d'utilisation appliqués à des services obligatoires, sur les normes de rendement, ainsi que sur le partage entre les avantages publics et privés, dans le but d'expliciter les exigences de la Politique. Il faudrait que soient élaborées des lignes directrices plus précises et plus simples à appliquer, afin de faciliter la détermination des prix imposés pour les services discrétionnaires et pour les services obligatoires.

F. Le principe de l'« utilisateur-payeur, utilisateur-décideur »

Certains groupes craignent que les organismes soient pris au piège s'ils comptent de plus en plus sur le recouvrement des coûts. Selon M. Michols, « [d]'autres intervenants pourraient douter de l'intégrité des services offerts, à savoir que les examens et les évaluations de médicaments pourraient être faussés, si l'on part du principe que celui qui paie a bien le droit de choisir. C'est une préoccupation très réelle en ce qui concerne le régime de réglementation ». Selon Santé Canada, les recettes totales du recouvrement des coûts accumulées par son Programme des produits thérapeutiques (créé en janvier 1998, à partir de l'ancienne Direction des médicaments et du Bureau des matériaux médicaux de la Direction de l'hygiène du milieu) s'élèvent à 39,9 millions de dollars, soit environ les deux tiers du budget total du Programme.[16]

Il s'agit là d'un domaine difficile, comme M. Neville l'a dit au Comité : « Les fonctionnaires responsables doivent trouver une formule équilibrée qui corresponde aux besoins de la clientèle, sans compromettre pour autant les orientations fondamentales de leurs programmes. Cela ne peut pas être simple. Toutefois, les représentants de l'industrie ont tout à fait le droit de se dire insatisfaits lorsque les services ne sont pas au niveau de ce qui avait été convenu. C'est là un aspect qui mérite que l'on s'y arrête longuement et qui constituera sûrement l'un des éléments clés de notre examen des politiques. »

Selon les membres de l'Association des consommateurs du Canada, « la société civile, tout en étant généralement favorable à l'idée que les entreprises et les industries paient des droits pour exercer leurs activités au Canada, n'a pas confiance dans les renseignements payés par l'industrie et craint que le fait de verser de l'argent au gouvernement donne à celle-ci la possibilité d'influer sur les organes de réglementation ». (Mme Hillard)

Les hauts fonctionnaires parlent maintenant des industries comme de clients, ce qui renforce l'impression selon laquelle ils cherchent davantage à servir l'industrie qu'à protéger les consommateurs.

Mme Jean Jones, présidente, Conseil de la santé au Canada, Association des consommateurs du Canada

Évoquant le PTT, Mme Jean Jones (présidente, Conseil de la santé au Canada, Association des consommateurs du Canada) a déclaré : « Dans de nombreux forums, au cours des deux dernières années, les consommateurs ont dit craindre que le processus d'examen des médicaments ne soit très tributaire des fonds provenant du recouvrement des coûts. À leur avis, cette dépendance fausse l'objectif premier du processus, qui est de protéger la santé du public, en le faisant porter davantage sur le service au client. Les hauts fonctionnaires parlent maintenant des industries comme de clients, ce qui renforce l'impression selon laquelle ils cherchent davantage à servir l'industrie qu'à protéger les consommateurs ».

[16] Santé Canada, Direction générale de la protection de la santé, *Recouvrement des coûts dans le programme des produits thérapeutiques : Survol*, 20 avril 1999, www.hc-sc.gc.ca/hpb-dgps/therapeut/htmlfrn/costrec.html.

M. Bird y voit aussi un problème. Prenant un exemple à l'extérieur de l'administration fédérale, il a déclaré : « Supposons que je doive réglementer l'industrie du taxi. Mes clients ne sont ni les propriétaires ni les chauffeurs de taxi, mais les utilisateurs. Et l'analogie est parfaite. Les clients ne sont pas les gens avec qui vous traitez directement dans la plupart des cas. Ce sont en fait les citoyens canadiens et c'est pourquoi il est capital [...] que ces gens soient toujours entendus ».

Mme Hillard a ajouté : « L'ACC estime que la transparence et la reddition des comptes sont essentielles pour qu'un système de recouvrement des coûts paraisse acceptable aux parties prenantes. Les entreprises doivent savoir que les frais qu'elles assument ne représentent qu'une portion du prix de revient réel, alors que le reste demeure à la charge du contribuable. Cela doit être dit clairement, afin que les organismes de réglementation ne subissent pas de pressions de la part des entités réglementées. Il doit être clair qu'ils ne font pas que fournir des services à ces dernières. »

La Politique sur le recouvrement des coûts aborde brièvement cette question. Dans une annexe intitulée « Questions et réponses », on peut lire :

> Ceux [dont] on exige [qu'ils paient] des frais ont le droit irréfutable d'être consultés en ce qui concerne les coûts et l'efficacité des programmes établis en leur nom, ainsi que les normes de qualité maintenues par de tels programmes. Toutefois, dans la pratique, l'application de ce principe peut parfois être restreinte lorsque certains objectifs des politiques sont contradictoires. Les ministères et les organismes devraient collaborer aussi étroitement que possible avec leurs clients pour fournir leurs services efficacement sans perdre de vue les objectifs fondamentaux des politiques.

Le Comité note que le Conseil du Trésor a déclaré qu'il écouterait tous les intéressés lorsqu'il procédera à l'examen du régime de recouvrement des coûts. Nous remarquons également que l'application de la Politique tiendra compte de la préoccupation concernant le droit au chapitre de l'utilisateur-payeur.

Le fait que cela présente des difficultés indique que les avantages de ces services sont avant tout liés au bien public, et non pas à des intérêts privés. Dans le dernier de ces cas, la participation des utilisateurs à la conception et à la mise en œuvre des services obligatoires ne poserait aucun problème grave sur le plan des politiques publiques et n'entraînerait pas de conflit d'intérêts.

De plus, vous pourriez également donner des conseils sur la façon d'éviter les conflits d'intérêts potentiels. Plus un organisme dépend du recouvrement des coûts, et plus s'installe un lien entre le client et son fournisseur, ce qui n'est pas toujours nécessairement très sain. Cet aspect-là devrait peut-être vous préoccuper aussi.

Le vérificateur général

C'est là un autre domaine où le vérificateur général a demandé que le Comité pousse l'examen plus loin. « De plus, [a-t-il dit,] vous pourriez également donner des conseils sur la façon d'éviter les conflits d'intérêts potentiels. Plus un organisme dépend du recouvrement des coûts, et plus s'installe un lien entre le client et son fournisseur, ce qui n'est pas toujours nécessairement très sain. Cet aspect-là devrait peut-être vous préoccuper aussi ».

G. Amélioration des services

> Le Conseil du Trésor, qui a imposé ces frais apparemment sans exiger un engagement ferme à atteindre les niveaux de rendement requis, semble être à l'origine du problème ». (M. Jim Keon, président, Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques)
>
> Lorsqu'il a décidé de recouvrer les coûts, le gouvernement s'est engagé à exiger des frais équitables, justifiables et transparents. D'après notre expérience, ces engagements de base n'ont pas été respectés. (M. Myers)

Au PPT, l'homologation des médicaments prend habituellement près de 600 jours, presque le double du délai de 355 jours promis.

D'après la Politique, l'un des principaux objectifs des frais d'utilisation est d'améliorer le service et d'accroître l'efficience. Il ressort clairement des témoignages entendus par le Comité que, dans bien des cas, cela ne s'est pas produit. Dans certains domaines, le niveau de service a même empiré. Au PPT, l'homologation des médicaments prend habituellement près de 600 jours, presque le double du délai de 355 jours promis.

Le manque d'information cohérente de la part du Conseil du Trésor rend difficile, ici encore, de jauger à quel point la médiocrité du service est répandue. D'après les témoignages entendus par le Comité, la situation mériterait toutefois qu'on y regarde de plus près et qu'on intervienne. Comme l'a fait observer M. Neville, « Des discussions s'imposent sur les normes de service, qui sont cruciales au succès de la politique mais ne seront jamais simples. Il y aura toujours, entre l'administration fédérale et le secteur touché, des divergences d'opinion sur le niveau de risque acceptable ».

Les représentants du ministère ont donné plusieurs raisons pour expliquer les retards, y compris le manque de ressources attribuable aux compressions budgétaires ainsi que la nécessité de consulter et d'étudier les répercussions des changements apportés au barème des frais.

Deux éléments méritent qu'on s'y arrête. D'abord, lorsqu'une personne ou une entreprise doit payer pour obtenir un service, elle a le droit de savoir ce qu'on lui demande de payer, y compris le temps d'attente nécessaire. Et si le service ne correspond pas à ce qui a été « convenu », il devrait y avoir des sanctions.

Recommandation 10 :

Que, lorsque possible, les frais soient réduits si les engagements pris en matière de service ne sont pas respectés.

D'autre part, si les ministères ou organismes ont du mal à s'acquitter de leurs fonctions, il faudrait envisager d'autres solutions lorsque possible. Comme l'a affirmé M. Michols, « Au moment où le secteur industriel se mondialise, il est absurde que les organismes de réglementation n'en fassent pas autant ». L'idée mérite d'être examinée, bien que cela pose des problèmes en soi (sur le plan notamment des normes retenues).

Recommandation 11 :

Il faudrait aussi envisager d'autres mécanismes d'application comme le recours à d'autres fournisseurs de services et l'utilisation de normes internationales. Les gouvernements ont changé leurs façons de faire en substituant des règlements dictés par les lois du marché à ceux imposés d'autorité.

POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE

> Un autre aspect de cette question est celui des formalités administratives et de la paperasserie qu'entraîne la réglementation. (M. Rob Meijer, analyste des politiques agroalimentaires, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)

Tout effort pour accroître la compétitivité ou l'efficience globale des politiques doit englober plus d'un domaine d'intervention gouvernementale.

Le recouvrement des coûts n'est pas la seule politique gouvernementale qui touche l'économie. Tout effort pour accroître la compétitivité ou l'efficience globale des politiques doit englober plus d'un domaine d'intervention gouvernementale. Bien que le présent rapport cible les frais d'utilisation, une grande partie de l'analyse est valable pour la politique de réglementation en général. Si des règlements bien conçus et pertinents peuvent avoir des retombées positives sur l'économie canadienne et le niveau de vie des Canadiens, ils imposent aussi des coûts aux entreprises et, par extension, à l'ensemble des Canadiens et de l'économie. Comme l'affirme l'OCDE dans un rapport sur la réglementation, « Des réglementations inadaptées sont susceptibles d'imposer des coûts ou des inefficiences non négligeables aussi bien au secteur concerné qu'à l'économie dans son ensemble ».[17] Les règlements sont assimilables, en ce sens, aux impôts et aux frais d'utilisation. Par contre, ils ne devraient servir qu'à pallier aux lacunes du marché, dans

[17] OCDE. *Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire, volume II : Études thématiques.* France : OECD, 1997, p. 9.

l'optique, en général, de ce que nous avons exposé au sujet des directives sur le « caractère public ».

Il serait donc logique qu'une réforme de la politique des frais d'utilisation s'accompagne d'un examen du régime canadien de réglementation.

Comme la plupart des pays membres de l'OCDE, le Canada a entrepris un examen approfondi de son régime réglementaire. Aux États-Unis, le National Partnership for Reinventing Government, lancé par le vice-président Al Gore en 1993, s'est attaqué, entre autres, à l'examen de la réglementation en vue de simplifier l'administration publique. Ce travail a produit, dès 1995, des recommandations susceptibles de donner lieu, d'après les estimations établies, à des économies de près de 70 milliards de dollars en cinq ans.[18]

Malgré ces efforts, le nombre de règlements continue de croître dans pratiquement tous les pays. Cela s'explique par bien des raisons, dont le souci d'assurer une meilleure protection de l'environnement. La qualité des règlements importe toutefois plus que leur nombre.

Une étude d'impact de la réglementation (EIR) est conçue de manière à tenir compte de l'incidence cumulative des règlements et d'en peser le pour et le contre. Un programme bien conçu d'EIR contribue à éviter d'adopter des règlements plus coûteux et moins efficaces qu'il ne le faut.

Les EIR se heurtent aux mêmes problèmes que les frais d'utilisation : elles sont très difficiles à quantifier car la conjugaison d'analyses quantitatives et qualitatives se montre parfois difficile. D'autre part, l'expérience des pays de l'OCDE a laissé à désirer. Une étude de la réglementation américaine a révélé que la moitié des règlements adoptés ne répondaient pas à un critère de coûts-avantages, malgré 15 années d'investissements dans un programme axé là-dessus. Selon l'OCDE, d'autres pays continuent d'adopter des règlements sans aucune analyse, même rudimentaire, des coûts.

Il est important aussi d'envisager des solutions de rechange, parfois plus efficaces à moindre coût, aux règlements. Signalons, entre autres, la divulgation d'information, les incitations économiques, les droits de propriété échangeables, les ententes volontaires, l'autoréglementation, les obligations en fonction du risque, la persuasion, les formules axées sur les résultats, et les instruments économiques comme les impôts et les permis échangeables. Le but est d'atteindre un objectif donné de façon aussi efficace que possible.

Il est difficile de mesurer l'impact d'un règlement; la plupart des études du genre semblent se contenter d'établir le coût de la réglementation, mais pas les avantages, relativement plus difficiles à quantifier, qui en découlent. L'OCDE fait cependant observer que la qualité des règlements semble s'améliorer dans ses pays membres : « Un indicateur essentiel de l'amélioration de la qualité de

[18] *Frequently Asked Questions about the National Partnership for Reinventing Government (formerly the National Performance Review)*, http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/q-n-a.html.

la réglementation est constitué par l'abandon de formes anciennes de réglementation économique, qui se traduisent rarement par des avantages nets pour la collectivité, au profit de réglementations sociales dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement, qui s'attaquent aux véritables défaillances du marché et sont susceptibles d'entraîner des avantages nets importants ».[19]

L'OCDE fait observer que les examens, les analyses d'impact et l'intensification des consultations avec les intéressés contribuent à accroître la qualité des règlements, « à tel point que, si l'on recense de nombreuses réglementations nouvelles dans les années 90, ces textes sont en général meilleurs que ceux adoptés dans les années 70. En d'autres termes, les nouvelles réglementations produisent de meilleurs résultats à un moindre coût ».[20]

A. L'expérience du Canada

En 1992-1993, les ministères et organismes fédéraux ont entrepris, par voie interne et par consultation du grand public, un examen de la réglementation avec l'appui du Conseil du Trésor. Entre 1993 et 1998, quelque 835 règlements ont ainsi été révisés ou abrogés.

Malgré cela, le nombre de règlements continue de croître, mais à un rythme moindre par rapport au sommet de 1 392 atteint en 1985 et aux 676 règlements adoptés en 1998.[21] Ce ralentissement global du nombre de nouveaux règlements se constate dans la plupart des pays membres de l'OCDE.

Dans un rapport intitulé Réglementation et compétitivité, déposé en janvier 1993, le Comité des finances s'est penché sur le processus réglementaire, de la délégation parlementaire du pouvoir de réglementer à la surveillance et l'évaluation des règlements en vigueur. Bon nombre de ses recommandations se retrouvent, dans une certaine mesure, dans la politique actuelle de réglementation, mais une des plus intéressantes, qui exhortait le Président du Conseil du Trésor à publier chaque année une compilation des « coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale », brille par son absence. Comme dans le cas des frais d'utilisation, l'interaction des coûts et avantages de la réglementation n'a pas été examinée à fond un rapport annuel, comme celui que nous recommandions, contribuerait grandement à donner aux décideurs et aux Canadiens un bon aperçu du débat.

---

[19] *Rapport de l'OCDE sur la Réforme de la réglementation, volume II : Études thématiques*, p. 264.

[20] *Ibid.*, p. 12.

[21] Secrétariat de la réglementation, Bureau du Conseil privé, 1998. Cité Fazil Mihlar, *The Cost of Regulation in Canada : 1998 Edition*, Vancouver : The Fraser Institute, 1998. Tableau 1. www.fraserinstitute.ca/publications/pps/12/.

En novembre 1999, le Canada a adopté une nouvelle Politique de réglementation, qui remplaçait celle de 1995. Il retirait du même coup au Conseil du Trésor, qui continue d'intervenir dans le processus réglementaire, la responsabilité de cette politique pour la confier au Bureau du Conseil privé, et plus particulièrement à sa Division des affaires réglementaires. Voir l'annexe II de cette politique exige entre autres :

- la consultation des Canadiens;
- l'analyse de l'impact économique des règlements;
- de n'adopter des règlements que si les avantages qui en découlent dépassent les coûts et qu'il n'y a pas de meilleure solution;
- l'établissement de systèmes de gestion efficaces des ressources réglementaires; et
- le respect des processus internationaux et intergouvernementaux.

Le Comité a décelé de grandes divergences dans la mise en œuvre de la Politique sur le recouvrement des coûts du Conseil du Trésor. Il nous paraît donc logique de proposer, comme prochaine étape, un examen de la politique de réglementation.

B. Partenariat national de réforme gouvernementale : L'exemple des États-Unis

Aux États-Unis, le programme de National Partnership for Reinventing Government (NPR)[22] en cours offre, dans l'optique d'un nouvel examen de la structure réglementaire canadienne, un modèle éventuel. Cette réforme, destinée à réinventer le gouvernement à l'orée du XXI[e] siècle afin d'en améliorer le fonctionnement, d'en réduire le coût et de donner aux Américains les résultats qui leur tiennent à cœur, gravite autour de plusieurs principes : mieux servir la clientèle, accroître l'accès électronique aux services gouvernementaux, produire des résultats qu'aucun organisme ne peut produire seul et imprégner la culture gouvernementale d'esprit de réinvention.

Sur le plan de la réforme réglementaire, le but est de cibler les efforts de réinvention sur les responsables qui veulent se conformer aux règles. Cette campagne vise en particulier quatre objectifs énoncés en 1995 :

- éliminer les règlements désuets;
- récompenser les résultats, plutôt que la bureaucratie;

[22] Site Internet : www.npr.gov.

- créer des partenariats populaires; et
- négocier, au lieu de dicter.

Le président Clinton invitait, la même année, les organismes ministériels à permettre aux entreprises sanctionnées d'utiliser le montant des amendes pour corriger leurs problèmes, et à réduire le fardeau de la divulgation en coupant de moitié la fréquence des rapports (par la production de rapports bisannuels au lieu d'annuels, par exemple).

Cet effort englobe, aux États-Unis, une vaste gamme d'activités :

- l'échange de pratiques optimales entre organismes;
- l'élimination des barrières entre organismes;
- la promotion de textes rédigés en langage clair et de moyens de faciliter la conformité;
- la création de partenariats avec le secteur privé et les collectivités;
- l'exploitation des technologies de l'information; et
- l'adoption d'autres façons de mesurer les progrès.

Les États-Unis prétendent que cette initiative a eu du succès. Selon le NPR, les organismes gouvernementaux :

- abandonnent les méthodes autoritaires utilisées pour encourager la conformité;
- mesurent la satisfaction des clients et incorporent aux plans de travail des niveaux cibles de service et de résultats;
- s'efforcent avant tout d'aider les entreprises et les secteurs industriels à se conformer aux règlements; et
- encouragent le secteur privé à participer au processus d'élaboration de règlements le plus tôt possible.

Des partenariats volontaires conclus sous les auspices de l'organisme de protection de l'environnement, qui encourage et reconnaît les comportements écologiques, ont permis, en 1998, d'économiser 3,3 milliards de dollars américains, d'éliminer 7,8 millions de tonnes de déchets solides, en plus d'éviter l'émission de 80 millions de tonnes métriques de gaz carbonique et de

permettre la conservation de près de 1,8 milliard de gallons d'eau propre. De son côté, la commission de protection des consommateurs a mis au point un mode de retrait rapide des produits; les entreprises qui décident de procéder à une telle opération disposent ainsi d'un mécanisme efficace. L'organisme estime que le niveau de succès atteint près de 60 %, contre 30 % dans le cadre des programmes de retrait habituels.

Le service d'inspection des aliments a, enfin, lancé un programme préventif à caractère scientifique pour assurer la sécurité des viandes et volailles. En confiant la responsabilité de la sécurité alimentaire aux producteurs, plutôt qu'à des inspecteurs publics, dans 300 grandes usines en janvier 1998, la salmonelle a été réduite de près de moitié dans les produits à base de volaille, de 30 % dans le bœuf haché et de 25 % dans le porc.

Le gouvernement devrait envisager d'adopter un « budget réglementaire », où figureraient des estimations détaillées du coût total de la réglementation, y compris les coûts d'application et de conformité, ainsi qu'une analyse coûts-avantages.

Comme le Comité l'a déjà signalé, ce genre d'ouverture, de clarté et de sensibilité lui a paru faire défaut dans l'imposition de frais d'utilisation au Canada. Le gouvernement devrait aussi, conformément aux recommandations formulées ici, envisager d'adopter un « budget réglementaire », où figureraient des estimations détaillées du coût total de la réglementation, y compris les coûts d'application et de conformité, ainsi qu'une analyse coûts-avantages. Comme le Comité des finances le suggérait en 1993, un examen de la structure réglementaire canadienne aiderait à déterminer dans quelle mesure les efforts antérieurs du Canada pour adopter des politiques réglementaires saines ont été couronnés de succès.

Recommandation 12 :

Que le gouvernement charge une commission d'étude des lourdeurs administratives d'évaluer et de rationaliser les règlements. Cette commission examinerait la pertinence des règlements en vigueur afin que ceux qui ne le sont plus soient récrits ou abrogés simplement. Elle établirait également des lignes directrices pour la mise en place des futurs règlements, qui seraient axées sur l'objectif de réduction du fardeau que représente la réglementation pour l'économie canadienne.

MOT DE LA FIN : LA POURSUITE DU DIALOGUE

Les frais d'utilisation ont peu contribué, dans le passé, au financement des programmes publics, d'où le peu de liens qui existaient entre un programme et ses résultats, l'efficacité de sa structure et ses clients. Comme M. Bird et d'autres l'ont dit au Comité, les frais d'utilisation ont contribué à faire prendre conscience du coût des services publics « gratuits ». Par contre, comme l'a indiqué le vérificateur général, le recouvrement des coûts a contraint les ministères et organismes à se préoccuper du contrôle des dépenses afin de fournir des services qui soient les meilleurs et les plus efficaces possibles.

L'imposition de frais d'utilisation a surtout suscité un dialogue entre l'administration publique, les particuliers et les entreprises, qui profitent directement de ces programmes de recouvrement des coûts, et les Canadiens desservis par les régimes d'agrément et de réglementation.

Le Comité perçoit son rapport comme un élément de ce dialogue. Il a constaté, en examinant le contenu et la mise en œuvre de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, bien des façons de l'améliorer. Ce n'est guère étonnant, car il est difficile même en théorie d'établir des frais d'utilisation sains. Il l'est encore plus, bien sûr, au milieu des complexités du monde réel.

La collecte et la diffusion au public de données à jour et détaillées sur les programmes de recouvrement des coûts contribueront à l'évaluation de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification en général et de programmes particuliers. La décentralisation actuelle du programme rend la chose extrêmement difficile. Conjuguée à une meilleure surveillance parlementaire et à un mécanisme indépendant de règlement des différends, l'intensification de la coordination centrale requise assurera aux Canadiens la reddition de comptes qu'ils méritent.

La Politique est saine dans l'ensemble. Vu la nécessité d'accroître la reddition de comptes et la cohérence, la plupart des recommandations du Comité visent à la rendre plus explicite et d'application plus facile. La définition du bien public et des intérêts privés sera, par exemple, une étape difficile mais nécessaire vers la mise au point d'une politique cohérente et claire. Ce sera, en tout cas, préférable à la situation actuelle où 47 ministères et organismes se fondent sur leur propre définition du bien public et des intérêts privés, sans parler de leurs propres mécanismes de règlement des différends et de leurs définitions de l'impact sur les entreprises.

Le Comité estime que ses recommandations contribueront à renforcer la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification.

Il incombe au gouvernement fédéral de créer un milieu où chacun, citoyens ou entreprises, peut s'épanouir. Une bonne politique de frais d'utilisation n'est, dans ce contexte, qu'un élément d'un climat économique favorable. Tout comme les frais d'utilisation, un régime réglementaire mal appliqué peut nuire aux particuliers et aux entreprises. Le Comité espère que, en plus d'alimenter le dialogue sur les frais d'utilisation, son rapport en déclenchera un sur la réforme du régime réglementaire dans le but de rendre le gouvernement plus sensible aux besoins des Canadiens.

PARTIE II :
ÉTUDES DE CAS

Le manque d'information est le principal obstacle qu'une étude sur le recouvrement des coûts à l'échelle de l'administration fédérale devra surmonter. Les données et l'information sur les programmes sont éparpillées dans des centaines de programmes gérés par des douzaines de ministères et d'organismes. Pour obtenir une idée aussi précise que possible de la situation du recouvrement des coûts, le Comité a concentré son attention sur les secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'agroalimentaire, et des services maritimes, où les frais d'utilisation jouent un rôle important. C'est sur ces études, où les mêmes préoccupations reviennent sans cesse, que reposent les recommandations formulées dans la première partie du présent rapport.

PREMIER CAS : LE PROGRAMME DES PRODUITS THÉRAPEUTIQUES DE SANTÉ CANADA

De tous les ministères, Santé Canada se situe au deuxième rang pour l'augmentation, en pourcentage, des frais d'utilisation encaissés au cours des cinq dernières années. Depuis 1994-1995, ces rentrées ont augmenté de 118 % pour passer de 27,7 millions de dollars à 60,4 millions en 1998-1999. De nombreux services obligatoires comme l'évaluation des médicaments ont pour la première fois été frappés de frais d'utilisation.

Selon M. Michols (directeur général, Programme des produits thérapeutiques, Direction générale de la protection de la santé, Santé Canada), les frais d'utilisation représentent de 20 % à 80 % du coût des activités de Santé Canada, le reste provenant des crédits budgétaires. Des initiatives de recouvrement des coûts existent actuellement dans les programmes des produits thérapeutiques, de l'hygiène du milieu, de la réglementation de la lutte antiparasitaire, de la sécurité et la santé au travail, des services médicaux, de la sécurité alimentaire, et du contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses. Dans celui des produits thérapeutiques (PPT), les frais d'utilisations représentent environ deux tiers des coûts.

M. Michols a informé le Comité que des pays industriels semblables « comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tous [...] établi une forme de politique de frais d'utilisation, et dans certains cas leurs programmes réglementaires sont financés entièrement par ces recettes, par opposition aux crédits budgétaires ».

Selon M. Michols, le recouvrement des coûts a contribué à imprimer au gouvernement un caractère plus proche de celui du secteur privé : « Il a en outre un effet important sur la mentalité des scientifiques et des personnes chargés de

Le recouvrement des coûts a un effet important sur la mentalité des scientifiques et des personnes chargés de la réglementation au sein du programme, car il les oblige à voir le processus de réglementation comme un processus qui est géré et dont les clients ont des besoins légitimes

M. Michols

la réglementation au sein du programme, car il les oblige à voir le processus de réglementation comme un processus qui est géré et dont les clients ont des besoins légitimes. Cela a également favorisé une hausse de la productivité ».

Il est toutefois bien difficile d'inculquer une attitude plus professionnelle à une administration que rien ne pousse dans cette direction. Comme le recouvrement des coûts a été imposé dans un contexte de compression générale des programmes, par exemple, quelle garantie un ministère peut-il avoir qu'une efficacité accrue n'entraînera pas simplement de nouvelles compressions budgétaires? Lorsqu'un service obligatoire est frappé de frais d'utilisation sans qu'il n'existe de concurrent, quel aspect de cette décision pourrait inspirer une mentalité plus proche de celle du secteur privé?

Le Comité s'est penché, dans le cadre de son étude, sur le PPT, et en particulier sur l'expérience des fabricants canadiens de médicaments de marque et de médicaments génériques, auxquels des frais sont imposés dans cinq cas différents depuis 1995 : pour autoriser la vente d'un médicament, pour évaluer des médicaments, pour établir la fiche maîtresse d'un médicament et les certificats d'exploitation (à partir de 1996 dans les deux cas), et pour agréer des établissements pharmaceutiques (à partir de 1998). Le montant total des frais perçus a été de 33 millions de dollars en 1998-1999, en baisse par rapport aux 37 millions encaissés en 1997-1998.

TABLEAU I :

FRAIS D'UTILISATION RELATIFS AUX MÉDICAMENTS ET AUX SERVICES DE SANTÉ

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Type de frais	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
			(en millions de $)		
Licences d'importation/ d'exportation de médicaments	0	0	0,1	0,2	0,3
Fiche maîtresse de médicaments	0	0	0,07	0,08	0,09
Agrément des établissements pharmaceutiques	0	0	0	0	3,2
Projet de recouvrement des coûts du Programme des médicaments	2,5	7,1	6,7	8,5	6,9
Frais d'évaluation des médicaments	0	3,5	17,8	28,3	22,5
Montant total des frais — Médicaments	**2,5**	**10,6**	**24,7**	**37,1**	**33,0**
Montant total des frais — Services de santé	**27,7**	**35,5**	**49,6**	**63,2**	**60,4**

Santé Canada s'efforce de réviser et d'améliorer le programme de recouvrement des coûts par diverses initiatives et études, y compris l'examen en phase IV du PPT, dont le but est d'évaluer l'impact du recouvrement des coûts de ce programme sur les entreprises de toutes tailles, les consommateurs, les secteurs touchés, ainsi que les administrations publiques et les organismes de réglementation. L'examen portera à la fois sur les avantages et les coûts de la réglementation. D'autre part, la Direction générale de la protection de la santé a procédé à de nombreuses études et consultations au sujet des impacts sur les entreprises.

M. Michols a estimé que le passage aux frais d'utilisation a été réussi dans l'ensemble, quoique difficile, incluant la nécessité de « gérer une opération qui dépend des rentrées de fonds malgré les contraintes d'une administration publique, où le financement des activités vient habituellement de crédits budgétaires ».

D'après lui, le ministère a tenu compte des exigences de la santé et de l'aspect économique pour établir le barème des frais : « Le contexte général dans lequel s'inscrit l'industrie canadienne est un facteur bien réel. Cela dit, notre mission consiste à protéger la santé et la sécurité des Canadiens, à veiller à ce que les médicaments qui leur sont proposés soient efficaces et de haute qualité, et ne présentent aucun danger. C'est notre mission première ».

Dans le portefeuille de la santé, d'autre part, un des principaux rôles des frais d'utilisation est de produire des recettes, ce qui semble contraire à la politique du Conseil du Trésor.

Le contexte général dans lequel s'inscrit l'industrie canadienne est un facteur bien réel. Cela dit, notre mission consiste à proteger la santé et la sécurité des Canadiens, à veiller à ce que les médicaments qui leur sont proposés soient efficaces et de haute qualité, et ne présentent aucun danger. C'est notre mission première.

M. Michols

PROBLÈMES D'APPLICATION

A. Non-respect des engagements

Ni l'association des fabricants de médicaments de marque, les compagnies de recherche pharmaceutique du Canada (Rx&D), ni celle des fabricants de médicaments génériques, l'Association canadienne des fabricants des produits pharmaceutiques (ACFPP), ne s'oppose au principe des frais d'utilisations; les deux ont même été consultées à fond sur l'établissement des barèmes. Afin de tenir compte des besoins de ceux qui acquittent les frais, le PPT a adopté, pour les processus d'agrément, des normes de rendement comparables à celles des principaux organismes de réglementation des drogues dans le monde.

Selon M. Jim Keon, (président de l'ACFPP), « Nous avons accepté de payer ces frais, car on nous assurait que le PPT redoublerait d'efforts pour accélérer l'examen des demandes d'agrément de médicaments génériques, la publication des avis de conformité et la mise en marché des médicaments ».

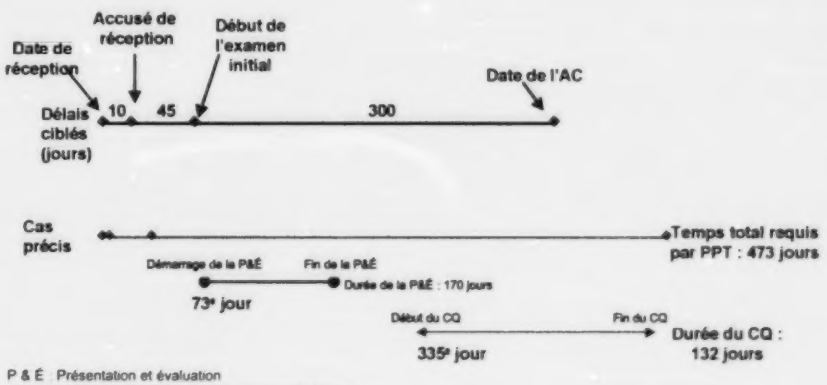
Selon Rx&D, le processus d'agrément pour les médicaments de marque demande en moyenne 591 jours, loin des délais atteints dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et la Suède.

Tony Stewart,
vice-président exécutif et
directeur général,
Purdue Pharma

Ces objectifs n'ont pas été atteints. La cible fixée pour les médicaments de marque était de 355 jours civils. Selon John Stewart (vice-président exécutif et directeur général, Purdue Pharma), de Rx&D, leur agrément demande cependant en moyenne 591 jours. Il faut cependant signaler que, même si l'on est encore loin de l'objectif fixé et des délais atteints dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et la Suède, c'est une nette amélioration par rapport au sommet de 1 142 jours atteint en 1992.

Le Comité a appris que, s'il est vrai que l'agrément exige en moyenne près de 600 jours, à cause du manque de personnel, les médicaments attendent longtemps leur tour.

Résultats ciblés comparés à un cas précis



P & É : Présentation et évaluation
CQ : Contrôle de la qualité chimique et manufacturière
AC : Avis de conformité
Source : Les compagnies de recherche pharmaceutique du Canada

Les évaluations de médicaments se composent de deux parties : la présentation et l'évaluation, d'une part, et le contrôle de la qualité chimique et manufacturière, d'autre part. Si ces deux étapes peuvent être menées de front, comme l'illustre le schéma ci-dessus, elles sont menées l'une après l'autre pour le moment et sont séparées d'un délai considérable. Comme le montre aussi le schéma qui précède, le PPT n'aurait aucune difficulté à respecter les délais qu'il s'est fixés si les tests étaient menés de front. M. Michols le reconnaît, mais prétend que le manque de crédits budgétaires l'en empêche.

La situation est semblable pour les médicaments génériques. Leur agrément devait prendre 225 jours civils, auxquels s'ajoutaient 195 jours si un problème quelconque rendait un deuxième examen nécessaire. Les résultats se sont d'abord améliorés en 1995 et 1996, pour ensuite régresser d'après l'ACFPP. Comme l'affirmait M. Keon, « le rapport annuel de 1999 sur le rendement du

PPT indique que les premiers examens d'agrément de médicaments génériques ont nécessité en moyenne 458 jours, soit plus de deux fois l'objectif fixé. À notre connaissance, il faut environ 30 jours pour évaluer un médicament générique, mais le PPT en prend 458! Le reste du temps, c'est du temps mort. »

Rx&D fait valoir que, à cause des délais de traitement du PPT, les citoyens malades doivent attendre plus longtemps les médicaments. Sur le plan économique, il faut aussi plus de temps aux entreprises pharmaceutiques pour rentabiliser leur R-D. Le Canada y perd aussi, indirectement, sur le plan des investissements, de la fabrication et de la création d'emplois puisque les sociétés peuvent obtenir plus rapidement l'agrément de leurs médicaments sur de plus grands marchés. Les Canadiens se voient aussi, bien sûr, privés de nouveaux médicaments, en principe meilleurs, pendant ce temps. Un processus d'agrément des médicaments excessivement lent n'ajoute rien sur le plan de la sécurité. Les longs délais ne découlent pas d'un examen soigné des demandes, mais plutôt de la mauvaise gestion du processus.

Les lenteurs constatées dans l'agrément de nouveaux médicaments et de médicaments génériques, qui coûtent jusqu'à moitié moins que les médicaments de marque, entraînent des délais de commercialisation de médicaments moins coûteux, d'où des frais accrus pour le régime d'assurance-maladie, puisque les malades doivent continuer pendant ce temps de prendre des médicaments de marque plus coûteux. En outre, l'ACFPP estime que depuis 1995 les délais excessifs du processus d'agrément ont entraîné un manque à gagner total de 250 millions de dollars sur le plan des ventes et des coûts de 100 à 140 millions aux consommateurs et aux régimes d'assurance, ce à quoi s'ajoute un potentiel d'environ 140 emplois et de 57 millions en investissements et en R-D qui s'est évaporé. Par surcroît, il y aurait eu, sans cela, 75 demandes d'agrément de médicaments génériques de plus.

Des délais de commercialisation de médicaments génériques, apporte des frais au régime d'assurance-maladie, puisque les malades doivent continuer pendant ce temps de prendre des médicaments de marque plus coûteux.

Ce n'est qu'une des promesses du recouvrement des coûts qui n'a pas été tenue. Par le Règlement fixant le prix à payer pour la prestation de services d'évaluation des présentations de drogues (JUS-95-297-02), le gouvernement s'engageait à ce que : « Lorsqu'on aura élaboré des nouvelles normes, celles-ci seront dans les plus brefs délais associées au barème des frais inclus dans le présent projet de règlement. De cette façon, les frais seront réduits relativement aux présentations qui ne seront pas traitées dans les délais prescrits par les normes ».

L'un des objectifs déclarés de la politique de recouvrement des coûts est que ces sommes servent à améliorer le service en rendant les fonctionnaires conscients des besoins de leurs clients. « L'imposition de frais d'utilisation permet d'améliorer les services et d'en accroître la pertinence parce que les utilisateurs tiennent à en avoir pour leur argent. Ainsi, en mettant en application des suggestions des clients en vue d'améliorer la prestation de services et l'efficience, le gouvernement se met davantage au service de ses clients ». Au sujet des services obligatoires, le texte précise : « Le gouvernement peut les adapter aux besoins de ses clients ».

Les frais perçus ne peuvent contribuer à améliorer le service que si les clients peuvent faire connaître leurs doléances. Comme la politique sur les frais d'utilisation ne comporte pas de mécanisme efficace de règlement des griefs, les clients n'ont guère de moyens d'exiger de meilleurs services.

La Politique présente aussi une énigme pour les décideurs. Il se trouve que les frais d'utilisation sont devenus, pour certains programmes, une source importante de recettes. D'un autre côté, le montant des frais est en principe lié à l'atteinte de certaines normes. Si celles-ci ne sont pas atteintes, les frais doivent être réduits, ce qui, en réduisant les recettes, rendra l'organisme ou le ministère moins apte à fournir des services qui avantagent l'ensemble des Canadiens.

Lorsque, dans un monde de marchés concurrentiels, les normes ne sont pas atteintes, les clients peuvent se tourner vers d'autres fournisseurs. Ce n'est pas le cas lorsque l'administration publique a le monopole des services offerts. Il n'y a pas, dans l'administration publique, les mécanismes régulateurs ou les incitations qu'offre le jeu des forces du marché. Il est donc beaucoup plus difficile, même dans le contexte des frais d'utilisation, d'amener un ministère, par opposition à une entreprise, à adopter un comportement empirique.

B. Structure des frais

Dans la Politique de recouvrement des coûts, les frais d'utilisation sont perçus comme une façon d'améliorer l'efficacité gouvernementale et non pas comme un moyen d'accroître les recettes de l'État. Il ne faut pas oublier cependant qu'elle est issue d'une période de réduction des services gouvernementaux où les programmes étaient menacés de compressions budgétaires.

En réalité, le PPT s'est servi des frais d'utilisation pour compenser les compressions budgétaires. Selon le Business Coalition on Cost Recovery, « en avril 1995, le PPT a communiqué au secteur un état détaillé du coût de son programme, dont une ventilation des intérêts privés et du bien public par activité. Bien que la méthodologie utilisée pour déterminer les intérêts avantages privés soit inconnue, l'évaluation indiquait que, globalement, les coûts du programme étaient partagés à parts égales [...]. Le montant final des frais a toutefois été établi en multipliant les coûts par un facteur de majoration de 1,35 afin de produire les recettes nécessaires au programme ».[23]

Au sujet du barème des frais, M. Michols a affirmé devant le Comité : « Nous partions du principe que nous allions perdre la moitié de nos crédits dans le cadre de l'Examen des programmes, et qu'il fallait essayer de récupérer au moins ce montant par le biais du recouvrement des coûts pour maintenir le même niveau de productivité. Et comme je vous le disais, nous avons en fait doublé notre productivité au cours de cette même période ». En réalité, a-t-il

[23] *User Fees: Where Does the Buck Stop?, p. 28.*

ajouté, c'est ce manque de crédits budgétaires qui empêche d'atteindre le niveau promis de traitement des demandes d'agrément.

M. Stewart l'a appuyé sur ce point : « Il s'agit d'un service (le PPT) complexe, dont beaucoup d'activités, extrêmement importantes par ailleurs, n'ont rien à voir avec l'examen et l'agrément des nouveaux médicaments. Je pense que certaines d'entre elles ont d'ailleurs pris de l'expansion. Je ne crois pas que les crédits budgétaires, le budget, le financement global du service, n'aient augmenté de façon proportionnelle».

Sans faire de commentaire sur le niveau optimal de financement de ces programmes ou d'autres services, il semble clair que cette façon de faire va à l'encontre de l'esprit de la Politique de recouvrement des coûts, et notamment du principe selon lequel les frais d'utilisation devraient reposer sur a) les coûts et b) les avantages qu'en tirent ceux qui les acquittent. La personne ou l'entreprise pourrait ainsi se trouver, dans ce cas, à subventionner ce qu'en tire le grand public. S'il est vrai que les entreprises doivent assumer une « part équitable » des services reçus, le public doit aussi, par les recettes fiscales de l'État, apporter un niveau approprié de financement. Il n'y a donc pas lieu que l'État enlève aux programmes assortis de frais d'utilisation un montant disproportionné de crédits budgétaires pour l'affecter à des programmes dépourvus de cette forme de financement. Les niveaux cibles préétablis de recettes compliquent, dans le processus d'établissement des barèmes, les efforts pour les rendre équitables ou efficients.

L'analyse d'impact sur les entreprises est la clé du succès de tout programme de frais d'utilisation, la règle étant que si les coûts dépassent les avantages produits, il faut soit modifier les frais, soit abandonner l'idée d'en imposer. Santé Canada a eu du mal, sur ce plan également, à mettre la Politique en œuvre. Selon M. Michols, les analyses d'impact sur les entreprises ont produit « de l'information de qualité incertaine et de caractère surtout anecdotique. Les ministères et organismes gouvernementaux ne sont habituellement pas habilités à exiger les chiffres d'affaires, d'où la difficulté d'évaluer l'impact économique des droits proposés sur une société, et encore moins sur l'ensemble d'un secteur ».

C. Rôle du Conseil du Trésor

Le PPT semble s'être heurté, pour établir son programme de recouvrement des frais, à deux grandes difficultés : l'établissement d'un tel programme à partir de rien dans un contexte bureaucratique tout en cherchant à réduire les coûts, et une pénurie d'indications de la part de l'organisme chargé de veiller à la mise en œuvre de la Politique, le Conseil du Trésor. M. Michols nous a parlé de la difficulté de « travailler en tenant compte des exigences de la politique générale du Conseil du Trésor sans lignes directrices détaillées ni guère d'indications sur la façon de donner suite aux diverses initiatives ».

La mise en œuvre a posé un problème. [...] Les difficultés venaient en grande partie de l'absence d'infrastructure, au sein de l'administration fédérale, pour appuyer les gestionnaires chargés d'établir les principes (de recouvrement des coûts), de fixer les objectifs et de mesurer les résultats.

M. Michols

Le sentiment général que les ministères ne reçoivent pas un appui suffisant du Conseil du Trésor transparaît également; autrement dit, alors que des programmes particuliers fonctionnent sous un régime de recouvrement des coûts, l'administration fédérale dans son ensemble ne s'est pas adaptée de manière à les appuyer. Selon M. Michols : « La mise en œuvre a posé un problème. [...] Les difficultés venaient en grande partie de l'absence d'infrastructure, au sein de l'administration fédérale, pour appuyer les gestionnaires chargés d'établir les principes (de recouvrement des coûts), de fixer les objectifs et de mesurer les résultats».

Ce refrain a été repris par bien des participants à la table ronde. Les représentants du secteur privé et du ministère semblent convenir que les problèmes que pose la Politique viennent du Conseil du Trésor, qui ne l'applique pas comme il faudrait et n'a pas produit un texte assez précis. Si cet organisme veillait activement à l'application de la Politique, il se serait penché sur le fondement financier des barèmes. D'autre part, si la Politique elle-même était plus précise, il serait plus facile de définir les intérêts privés et le bien public, et d'uniformiser le traitement des analyses d'impact industrielles. Un tel texte permettrait aussi de parer au non-respect des ententes sur les frais d'utilisation que représentent, par exemple, les retards excessifs.

M. Michols a estimé, par exemple, que les attentes déraisonnables des utilisateurs sont attribuables à l'imposition de frais, ou au fait que les utilisateurs ne comprennent pas ce qu'on leur fait payer. Il faisait remarquer, pour donner un exemple, que : « Il faut souligner que les droits perçus pour délivrer un permis sont établis en vertu des pouvoirs et privilèges qu'accorde la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et non pas en vertu des dispositions relatives aux services, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'associer les frais à des services particuliers ». C'est peut-être vrai de cette mesure, mais il s'agit ici de la politique gouvernementale sur les frais d'utilisation, qui exige l'établissement d'un lien entre frais et services.

La question de savoir vers qui se tourner pour régler les différends sur les attentes, le service et le montant des frais d'utilisation semble source de frustration dans le secteur privé. Dans l'ensemble, le Conseil du Trésor est jugé inefficace et le ministère se trouve en situation de conflit d'intérêt dès qu'on se tourne vers le ministre pour se plaindre d'un programme qui relève de lui.

D. Bureau des médicaments vétérinaires

Les frais imposés par le BMV sont excessifs comparativement à ceux exigés dans d'autres pays.

Mme Jean Szkotnicki

Selon des témoins du secteur privé, la situation est semblable au Bureau des médicaments vétérinaires (BMV) de Santé Canada. Mme Jean Szkotnicki (présidente, Institut canadien de la santé animale) a fait remarquer que « les frais imposés par le BMV sont excessifs comparativement à ceux exigés dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, par exemple, l'homologation d'un nouveau médicament vétérinaire coûte en moyenne — et il s'agit d'estimations pour les aliments et les produits vétérinaires — environ 30 000 $. En Australie, le coût dépasse légèrement 20 000 $. Au Canada, le même service coûte plus de 54 000 $. Par rapport à la taille du marché, le programme de recouvrement des coûts applicable aux médicaments vétérinaires au Canada est le plus coûteux au

monde. Aux États-Unis, notre principal concurrent en matière d'agriculture, où le marché de l'agriculture est 10 fois plus grand qu'au Canada, l'homologation des nouveaux médicaments vétérinaires ou de produits biologiques est gratuite ». Elle ajoutait que ces frais élevés ont un effet dissuasif sur l'homologation des produits et l'innovation.

Comme dans le cas du PPT, le niveau des services fournis par le BMV a empiré depuis l'imposition du recouvrement des coûts. Selon Mme Szkotnicki, il faut maintenant compter en moyenne 926 jours pour faire homologuer un médicament vétérinaire, contre 427 jours en 1995, avant le début du recouvrement des coûts, et encore plus loin de l'objectif de 180 jours fixé au moment de l'introduction du programme de recouvrement des coûts. Malgré ces problèmes, le Comité s'est fait dire que le BMV a décidé de ne pas participer à l'examen du programme de recouvrement des coûts lancé par Santé Canada.

DEUXIÈME CAS : L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE

Dans le secteur de l'agroalimentaire, les frais d'utilisation perçus par le gouvernement fédéral ne sont pas nouveaux : depuis plus de 60 ans, les agriculteurs versent des droits de pacage à l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) pour l'utilisation de ses pâturages naturels communautaires; et, depuis près de 90 ans, la Commission canadienne des grains (CCG) impose des droits pour ses services d'inspection des grains d'exportation.

Les trois principales entités du secteur qui perçoivent des frais d'utilisation sont Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), la CCG et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). En 1998-1999, les frais d'utilisation imposés dans le secteur agroalimentaire ont totalisé 127 millions de dollars. Cela le classe au septième rang des secteurs du gouvernement fédéral qui, ensemble, recueillent 3 706 milliards de dollars au titre des frais en question. En 1998-1999, l'ACIA a perçu 49,7 millions de dollars pour ses services d'inspection aux producteurs d'aliments, la CCG a récupéré 36,1 millions de dollars, principalement pour l'inspection et la pesée des grains destinés à l'exportation, et AAC a recueilli le solde.

TABLEAU II :

RECOUVREMENT DES COÛTS AU MINISTÈRE DE L'AGRICULTGURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

Ministère/ organisme	Nombre de programmes	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1994-99
				en million de $			Changement (%)
Agriculture et Agroalimentaire	24	36,1	43,0	45,2	42,8	41,2	14,0
Agence canadienne d'inspection des aliments	19	20,8	27,3	34,1	42,4	49,7	138,9
Commission canadienne des grains	1	56,6	46,6	42,8	56,4	36,1	-36,3
Total		**113,5**	**116,9**	**122,1**	**141,6**	**127,0**	**12,4**

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Les frais d'utilisation suscitent énormément de problèmes dans le secteur agroalimentaire. Les producteurs protestent contre la façon dont ces frais sont imposés et critiquent leur effet cumulatif, lequel a fait l'objet d'une étude d'AAC en 1998. Lorsqu'ils ont témoigné devant le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les auteurs de cette étude ont conclu que l'impact dépendait du secteur de production et que la réduction des revenus nets d'utilisation attribuable aux frais d'utilisation pouvait varier de pratiquement nulle à 3,4 %.[24]

Dans tous les organismes d'AAC, les frais d'utilisation ont été gelés jusqu'en 2002, sauf pour la CCG, où ils le seront jusqu'en 2004.

DIFFICULTÉS LIÉES À LA POLITIQUE

A. Le Rapport de septembre 1999 du vérificateur général

Dans l'examen des programmes de recouvrement des coûts d'AAC qu'il a effectué en septembre 1999, le Bureau du vérificateur général (BVG) a constaté de graves lacunes à bien des égards.

Chaque organisme doit améliorer sa capacité d'établissement des coûts et ainsi être mieux en mesure de gérer ses frais d'utilisation et de rassurer la population.

Le vérificateur général

Premièrement, a indiqué Denis Desautels, « chaque organisme doit améliorer sa capacité d'établissement des coûts et ainsi être mieux en mesure de gérer ses frais d'utilisation et de rassurer la population. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor et mon bureau aient insisté sur l'importance de bons systèmes d'établissement des coûts, nous avons trouvé un système acceptable dans un seul secteur de programme. »

[24] *Répercussions de certaines initiatives fédérales de recouvrement des coûts sur le secteur agroalimentaire*, AAC, septembre 1998.

En deuxième lieu, selon le vérificateur général, « les normes de service ne sont pas largement utilisées. Troisièmement, les organismes doivent également améliorer leur façon d'évaluer l'incidence possible de l'imposition de frais. Les évaluations des impacts que nous avons examinées étaient imprécises et contenaient peu d'information pour aider le lecteur à comprendre les impacts prévus des frais.»

« Quatrièmement, il n'existait pas de procédures d'appel officielles ou celles-ci n'étaient pas connues. Cinquièmement, les organismes doivent améliorer la qualité de l'information sur les frais d'utilisation mise à la disposition des parlementaires et du public. Entre autres, [...] ils doivent rendre compte des normes de services atteintes, des recettes obtenues, de la façon dont les frais d'utilisation ont aidé l'organisation à atteindre ses objectifs et de la façon d'obtenir de l'information plus détaillée sur chacun de ces frais. »

« Enfin, nous avons constaté que ces organismes considèrent souvent les frais d'utilisation surtout comme un moyen de générer des recettes. »

En ce qui concerne le règlement des différends, l'ACIA et d'autres organismes d'AAC disent qu'ils ont effectivement des programmes en vigueur et que, même s'ils ne trouvent pas grâce aux yeux du vérificateur général, « la Politique de 1997 ne définit nullement le mécanisme de règlement [et cela dépend] donc beaucoup de l'interprétation qu'on en fera. » (M. Jean Chartier, vice-président, Affaires publiques et réglementaires, ACIA). Cette observation donne à penser que la politique devrait contenir des exigences plus explicites, comme le Comité l'a déjà recommandé.

M. Desautels a fait observer que, « selon les producteurs avec lesquels nous en avons parlé, ces derniers n'étaient pas vraiment au courant de son existence. Il existe donc un mécanisme, mais tout le monde n'est pas au courant et ne peut donc pas s'en prévaloir ».

Du côté positif, le rapport indique qu'AAC et ses organismes ont amélioré leurs processus de gestion et de consultation. On cite le transfert du classement du bœuf à une entreprise privée sans but lucratif comme mesure efficace de réduction des coûts. Le BVG fait également remarquer qu'AAC est le premier ministère à réaliser une étude des effets cumulatifs de ses frais, une mesure que, de l'avis du Comité, tous les autres ministères devraient imiter.

Toutefois, dans l'ensemble, le Comité est obligé de conclure que la Politique de recouvrement des coûts du Conseil du Trésor n'est pas entièrement appliquée. Le Comité est heureux d'entendre AAC et ses organismes lui déclarer, ainsi qu'au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, qu'ils vont donner suite aux préoccupations du vérificateur général, mais il constate que leurs problèmes sont semblables à ceux de Santé Canada. Cela ajoute du poids au point de vue du Comité qui croit que les problèmes de mise en œuvre de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification sont répandus et doivent être réglés à la source.

B. Le fardeau des petites entreprises

D'après un sondage effectué par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) auprès de ses membres de l'agro-industrie, les frais d'utilisation créent des problèmes à tous les niveaux.

M. Rob Meijer, analyste de la politique, Secteur agro-alimentaire, FCEI

Des programmes de recouvrement des coûts qui ne tiennent pas compte des différences entre les entités touchées, peuvent avoir des effets disproportionnés sur les petites entreprises. D'après un sondage effectué par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) auprès de ses membres de l'agro-industrie, les frais d'utilisation créent des problèmes à tous les niveaux. Selon M. Rob Meijer (analyste de la politique agroalimentaire, FCEI), « des taux forfaitaires ou plafonnés pénalisent les plus petites exploitations, puisque ces frais représentent, en pourcentage, une part beaucoup plus élevée de leur chiffre d'affaires. À cet égard, les plus petites exploitations n'ont pas la capacité de transmettre à leurs clients les frais supplémentaires résultant des frais imposés par le gouvernement, comme le font les grosses entreprises, ce qui laisse un grand nombre d'exploitations dans une situation qui les rend beaucoup moins compétitives. »

M. Meijer a également explicité le lien entre les frais d'utilisation et la réglementation. Tout comme les frais en question, les règlements imposent une dépense de temps et d'argent aux réglementés. Il cite l'exemple d'une société du secteur agroalimentaire « qui disait récemment que les entrepreneurs de ce secteur sont assujettis à un taux de *drawback* imposé sur tous les sacs importés de polypropylène. Cela entraîne des frais de 35 000 $ par année, et encore 10 000 $ par année de plus en formalités administratives pour demander le remboursement. »

Pour un peu plus de la moitié des membres du secteur agricole de la FCEI, trois heures par semaine ou plus en moyenne sont nécessaires pour répondre aux exigences du gouvernement. Cette charge pèse plus lourdement sur les petites exploitations car, souvent, elles n'ont pas les ressources, le temps, les employés ou les renseignements à portée de la main pour répondre aux exigences des gouvernements.

M. Meijer

« Pour un peu plus de la moitié des membres du secteur agricole de la FCEI, trois heures par semaine ou plus en moyenne sont nécessaires pour répondre aux exigences du gouvernement. Au cours d'une année, cela élimine un minimum de 156 heures de productivité — près d'un mois du temps d'un employé salarié ordinaire. [...] Dans l'ensemble, cette charge pèse plus lourdement sur les petites exploitations car, souvent, elles n'ont pas les ressources, le temps, les employés ou les renseignements à portée de la main pour répondre aux exigences des gouvernements.»

Comme dans le cas d'autres ministères, les producteurs et les consommateurs sont assujettis à des coûts directs et indirects, et à la disponibilité des produits. D'après M. Garth Whyte (vice-président principal, Affaires nationales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante), « premièrement, ils doivent acquitter les frais directs et, deuxièmement, ils doivent acquitter les coûts indirects, qui ne peuvent être transmis aux consommateurs. Si les frais augmentent pour les produits chimiques ou autre chose, ils peuvent être transmis, mais l'agriculteur ne peut pas le faire. Voilà pourquoi nous disons, dans notre rapport, que, surtout lors de la crise agricole où 75 % des gens ont dit que les coûts d'importation étaient élevés — sans parler de la fiscalité —, les frais ont un effet défavorable pour deux raisons : d'abord parce que ce sont des taxes et ensuite parce qu'ils constituent des coûts

indirects ou des coûts à l'importation, et les agriculteurs ne peuvent tout simplement pas les refiler aux consommateurs. »

Paradoxalement, du fait qu'il en résulte un coût pour les agriculteurs, les frais d'utilisation peuvent neutraliser les meilleures intentions des gouvernements. Selon M. Whyte, la FCEI estime que les subventions accordées aux agriculteurs pour les aider à surmonter la crise sont presque entièrement annulées par les frais d'utilisation imposés par le fédéral et les provinces.

Selon la FCEI, les subventions accordées aux agriculteurs pour les aider à surmonter la crise sont presque entièrement annulées par les frais d'utilisation imposés par le fédéral et les provinces.

M. Garth Whyte,
premier vice-président,
Affaires nationales, FCEI

Mme Szkotnicki, présidente de l'Institut canadien de la santé animale (ISCA), qui représente les fabricants de produits pharmaceutiques et biologiques, d'additifs alimentaires et de pesticides destinés à l'agriculture et à la médecine vétérinaire, a fait remarquer que les délais promis pour l'approbation des médicaments n'ont pas été respectés. Cela engendre des coûts réels :

> Un autre exemple concernait un vaccin de pointe pouvant être administré à des animaux destinés à l'alimentation qui avait été élaboré par une petite entreprise canadienne. Le vaccin a été soumis en même temps aux instances de réglementation canadiennes et américaines. Le vaccin a été approuvé par les autorités américaines dans les trois mois — et n'oubliez pas que le produit était fabriqué par une société canadienne. Au Canada, l'homologation a pris plus de 24 mois bien que le délai de réaction maximal pour de telles présentations est censé être de quatre mois. Pendant ces 20 mois de retard, les ventes du vaccin sur le marché américain se sont chiffrées à 4 millions de dollars US. Le retard dans l'homologation au Canada a coûté à la société canadienne 52 % des revenus qu'elle avait projeté de tirer de la vente du vaccin au Canada. Cela signifie moins d'argent pour la création d'emplois et la R-D au Canada.
>
> Outre ces coûts directs, le retard a aussi entraîné des coûts supplémentaires pour le secteur de l'élevage. Comme le vaccin doit être administré par voie sous-cutanée, et non par voie intramusculaire, le gros avantage est que ce produit a réduit la perte de viande entraînée par le nettoyage de la carcasse autour du site de l'injection. On estime que le retard d'approbation de ce vaccin a coûté plus de 28 millions de dollars par an à l'industrie du bétail à cause de la quantité de viande qu'il a ainsi fallu rejeter alors qu'on aurait pu la garder.

C. L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire

Bien qu'elle fasse partie de Santé Canada et non d'AAC, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) intervient directement dans le secteur agricole. Au cours de son examen d'AAC, le Comité a aussi pris connaissance de problèmes concernant l'ARLA.

TABLEAU III : DÉPENSES TOTALES ET COÛTS RECOUVRÉS DE L'AGENCE DE RÉGLEMENTATION DE LA LUTTE ANTIPARASITAIRE

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000 (prévision)
	en millions de $				
Coûts recouvrés	0,3	0,3	7,5	7,8	8,5
Dépenses totales	21,5	24,8	24,8	26,7	28,3

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Premier rapport, *Les pesticides — Un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement.*

Nota : Il n'y a pas eu de coûts recouvrés en 1994-1995.

À l'ARLA, les droits couvrent principalement l'homologation des pesticides. Dix pour cent des droits sont exigibles sur présentation de la demande, 25 % sur acceptation de son examen préliminaire et 65 % sur acceptation de son évaluation; autrement dit, tous les droits doivent être acquittés avant l'inspection, même si le produit n'est jamais homologué. Des droits précis sont exigés pour chaque composante du processus d'examen, des droits réduits sont prévus en ce qui concerne les produits spécialisés ou encore, ceux vendus en faible quantité. Certaines demandes sont parfois même exemptées de s'acquitter des droits.[25]

Au sujet de l'ARLA, M. Whyte s'est dit d'accord avec les conclusions du vérificateur général touchant l'absence de processus d'appel. Il a également signalé une lacune plus fondamentale : le conflit d'intérêts inhérent au fait de devoir interjeter appel des droits auprès de l'organisme qui les impose.

Les entreprises doivent payer pour que l'ARLA approuve leurs pesticides, alors que les Canadiens ont le droit de consommer des produits qui parviennent de l'étranger et de pays où ils sont utilisés localement. Quelle menace l'ARLA est donc censée écarter?

Des témoins de l'industrie ont indiqué au Comité que les observations du vérificateur général concernant AAC s'appliquaient également à l'ARLA. L'Institut canadien pour la protection des cultures, qui représente les concepteurs, fabricants et distributeurs de produits chimiques et biotechnologiques dans les secteurs de l'agriculture, des forêts et de la lutte antiparasitaire, a constaté que les lignes directrices sur le recouvrement des coûts étaient interprétées et appliquées de façon incohérente. Par exemple, les entreprises doivent payer pour que l'ARLA approuve leurs pesticides, « alors que les Canadiens ont le droit de consommer des produits qui parviennent de

[25] Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, Premier rapport, Les pesticides — *Un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement*, 2e session, 36e législature, 16 mai 2000.

l'étranger et de pays où ils sont utilisés localement ». Quelle menace l'ARLA est donc censée écarter? L'Institut a également mentionné au Comité que les tests d'impact, un élément vital du recouvrement des coûts étaient discrédités ou incomplets ou n'avaient tout simplement pas été faits. (M. Milne)

M. Milne a aussi fait valoir que le recouvrement des coûts à l'ARLA a souffert de la manière dont il a été mis en œuvre. « Le recouvrement des coûts a été imposé à l'ARLA alors que cette dernière se bâtissait en regroupant des éléments de quatre ministères fédéraux différents. En réalité, la création de l'ARLA était un fusionnement qui a occasionné tous les ajustements interpersonnels et de relocalisation inhérents au changement et au lancement d'une nouvelle entreprise. L'imposition faite à l'ARLA, dès sa création, de l'obligation de recouvrer les coûts alors qu'il n'existait pas de données historiques pour les processus de la nouvelle agence créait pour cette dernière le défi de recouvrer des coûts dont elle ignorait tout. »

L'imposition faite à l'ARLA, dès sa création, de l'obligation de recouvrer les coûts alors qu'il n'existait pas de données historiques pour les processus de la nouvelle agence créait pour cette dernière le défi de recouvrer des coûts dont elle ignorait tout.

M. Milne

Le Comité des finances n'est pas le seul à se préoccuper du recouvrement des coûts. Dans son étude sur la réglementation des pesticides, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes s'inquiète de ce que le recouvrement crée des difficultés pour le ministère. En particulier, il craint que l'ARLA ne mette l'accent sur des activités de recouvrement à l'exclusion d'autres programmes importants. En outre, il dit craindre que les frais de recouvrement des coûts ne constituent un « irritant possible pour l'homologation de pesticides plus sécuritaires ».

Tout en faisant observer qu'il « n'a pas eu l'occasion d'approfondir la question du recouvrement des coûts », le Comité permanent de l'environnement et du développement durable arrive à la conclusion suivante :

> De l'avis du Comité, il importe d'évaluer sans délai l'impact des frais de recouvrement des coûts sur l'homologation de produits plus sécuritaires et plus efficaces. [...] Si les frais de recouvrement des coûts nuisent à l'homologation de ces produits, il faut prendre sans délai les mesures correctives qui s'imposent.[26]

CAUSES DES PROBLÈMES

Des témoins provenant tant de l'industrie que du gouvernement ont indiqué que le recouvrement des coûts avait été mis en œuvre de façon inadéquate. On a instauré les frais d'utilisation à l'ARLA et à l'ACIA au moment même de la création de ces agences par suite de la fusion d'autres organismes gouvernementaux. D'après M. Chartier, la création d'un nouvel organisme, dans son cas l'ACIA, a retardé l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends, bien que cela soit fait à l'heure actuelle.

Par ailleurs, le vérificateur général a signalé au Comité que, contrairement à la Politique de recouvrement des coûts, les frais d'utilisation de l'ACIA

[26] *Ibid.*

visaient principalement à produire des recettes, le recouvrement ayant été instauré à une époque de compressions importantes.

Le rapport de septembre 1999 du vérificateur général indique :

> La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments a disposé de très peu de temps pour appliquer son barème tarifaire étant donné que, lors de l'attribution des crédits, le Parlement avait présumé que les frais d'utilisation seraient en vigueur et produiraient les recettes prévues. [Les] contraintes financières ont persisté après la création de l'Agence puisqu'on s'attendait à ce que la prestation des services d'inspection soit moins coûteuse pour le Trésor fédéral. L'Agence avait besoin immédiatement des recettes tirées de la tarification et jugeait secondaire de cerner les domaines où il serait possible de réduire ou d'éviter des coûts.[27]

Cela renforce l'idée déjà avancée que les ministères et organismes devraient appliquer les frais d'utilisation aux fins de la discipline de marché, et non pour produire des recettes. Du côté du gouvernement, cela exige également que les programmes de recouvrement des coûts soient financés de façon adéquate.

TROISIÈME CAS : LES DROITS DE SERVICES MARITIMES DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

On dit souvent que les frais d'utilisation sont des taxes déguisées. Bien que cela ne corresponde pas à l'esprit de la Politique et ne soit pas exact de façon générale, il y a de bonnes raisons de penser que, dans leur forme actuelle, certains droits de services maritimes imposés par la Garde côtière canadienne, en tant qu'élément du ministère des Pêches et des Océans, sont en réalité des taxes.

Les droits de services maritimes (DSM) sont imposés dans deux secteurs. Les services de navigation (p. ex. les bouées, les radars, les systèmes de navigation et les services du trafic — routes et autres services de régulation) et les services de brise-glace. On les a institués en juin 1996 « afin de recouvrer une partie du coût des aides à la navigation et des services au transport maritime commercial. Les droits pour les services de brise-glace n'ont été pas été perçus cette année-là, afin de donner à l'industrie le temps voulu pour se préparer et en attendant la réalisation d'une étude d'impact économique par des consultants du secteur privé. » (M. John Adams, commissaire, Garde côtière canadienne, ministère des Pêches et des Océans). Finalement, le 21 décembre 1998, on a commencé à percevoir les droits en question, mais à un niveau deux fois moins élevé que celui proposé à l'origine.

En 1998-1999, les droits de navigation ont totalisé 26,7 millions de dollars, soit 30,8 % du coût total des services à la navigation commerciale. En

[27] *Rapport de 1999 du vérificateur général du Canada, Chapitre 11, premier encart,* "État d'avancement de chacune des entités et décisions qu'elles doivent prendre".

1996-1997, le coût de l'ensemble des services maritimes a atteint 260,7 millions de dollars. Les droits perçus pour les services de brise-glace ont été de 13,3 millions de dollars, sur un total de 76 millions pour les services aux navires commerciaux. En 1996-1997, le coût total de tous les services de brise-glace s'est élevé à 163,5 millions de dollars.[28]

TABLEAU IV : DROITS DE SERVICES MARITIMES, GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
			en million de $		
Droits de services maritimes	0	0	17,0	26,9	30,0

Source: Secrétariat du Conseil du Trésor

Ces données du Conseil du Trésor ne correspondent pas aux autres données dont dispose le Comité, par exemple celles fournies par le BCCR. Cela fait ressortir la difficulté qu'il y a à évaluer l'ampleur et la portée des frais d'utilisation au Canada.

D'après M. Adams, « ces droits visent à transférer une partie des coûts liés aux services maritimes commerciaux du contribuable à ceux qui en bénéficient, ce qui s'inscrit dans la normalisation de la demande et, évidemment, du recouvrement des coûts. »

En avril 1998, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé plusieurs modifications au programme de droits de services maritimes, comprenant entre autres : le plafonnement des frais pour trois ans, une meilleure consultation, l'établissement d'un mécanisme indépendant de règlement des différends, une étude d'impact économique cumulatif par le Conseil du Trésor, une approche régionale de l'établissement des droits et l'instauration d'un droit pour les services de brise-glace. À l'heure actuelle, les DSM en sont à la deuxième année d'un gel de trois ans.

PROBLÈMES CONCERNANT LES DROITS

Le transport maritime est un secteur hautement compétitif qui touche les producteurs de minerai de fer, de céréales et d'autres produits de base. Quant aux DSM, ils peuvent influer considérablement sur les coûts et l'aptitude à concurrencer des producteurs et des expéditeurs. Selon M. Adams, une étude des opérations de la Garde côtière a révélé que les droits actuels, lesquels génèrent environ 33 millions de dollars, représenteraient moins de 1/10 de 1 % de la valeur des marchandises expédiées.

En 1995, le Comité permanent des transports a publié sa stratégie maritime nationale contenant la recommandation suivante : « Aucun programme national

[28] *User Charges: Where Does the Buck Stop?*, p. 43.

de recouvrement des coûts ne devrait être mis en application avant que la Garde côtière n'ait clairement déterminé les coûts de ses services et leur importance à l'avenir, et qu'elle ait prouvé sa capacité de maintenir les coûts au plus bas niveau d'exploitation possible. »[29]

D'après des intervenants de l'industrie du transport maritime, cela ne s'est pas matérialisé. Les coûts des services sont mal définis et la Garde côtière n'est pas devenue plus efficiente.

Pourtant, selon M. Adams, on a effectué d'importantes réductions à la Garde côtière. « Par exemple, nous avons réduit nos centres de services de trafic et de contrôle maritime de 43 à 22 à l'échelle du pays. Nous avons diminué notre effectif d'environ 1 400 personnes. Nous avons ramené notre flotte de 189 [...] à 106 [...] Toutes ces mesures ont permis d'abaisser les coûts de 20 à 30 %. »

Quels sont les coûts véritables des services maritimes? Quelle est la part appropriée que doivent assumer les utilisateurs commerciaux? Quel est le niveau de service requis et le niveau de service approprié?

M. Wayne Smith, vice-président et directeur général, Seaway Marine Transport, Association des armateurs canadiens

Même si la Garde côtière dit avoir consulté activement les groupes commerciaux, l'industrie s'est plainte du peu d'uniformité du processus de consultation. Un comité mixte comprenant des représentants de l'industrie a déjà été à l'origine de mesures concrètes, y compris un meilleur déploiement de la flotte de la Garde côtière, mais les mêmes questions demeurent : « Quels sont les coûts véritables des services maritimes? Quelle est la part appropriée que doivent assumer les utilisateurs commerciaux? Quel est le niveau de service requis et le niveau de service approprié? » (M. Wayne Smith, vice-président et directeur général, Seaway Marine Transport, Association des armateurs canadiens)

D'autres plaintes ont été formulées, entre autres :

- Outre la navigation commerciale, les activités de pêche et de plaisance devaient faire l'objet d'un recouvrement des coûts. Cinq ans plus tard, seule la navigation commerciale est mise à contribution.

- On n'a tenu aucun compte des évaluations d'impact. M. Smith a relaté ce qui suit : « Le principal consultant (d'une étude effectuée en 1996 sur la Garde côtière) m'a fait parvenir, après la mise en place des droits, une lettre dans laquelle il écrivait : Je ne puis souscrire à la déclaration de M. Thomas — qui était alors commissaire de la Garde côtière — dans laquelle il affirme que le secteur maritime peut absorber les coûts. [...] Il concluait de cette manière : "Avec des frais de cet ordre, je prévois une perte considérable dans le cas des marchandises névralgiques". »

- Les services de dragage, les premiers à être privatisés, coûtent de plus en plus cher. Les droits sont appliqués à la surveillance de ce service par la Garde côtière. Les droits de dragage, a indiqué M. Adams ont été « pris en compte dans nos résultats nets, et nous avons répercuté la somme, entre 3 et

[29] Chambre des communes, Comité permanent des transports. Une stratégie maritime nationale, Mai 1995, *http://www.parl.gc.ca/committees352/port/reports/03)_p/port-030cov0f.html*.

4 millions de dollars, sur le secteur commercial. Il ne s'agit pas d'un montant phénoménal, mais c'est ainsi dans le Saint-Laurent. »

- La Garde côtière n'a pas tiré parti des avancées technologiques; elle n'a réduit que dans une faible proportion le nombre de ses bouées (pour lesquelles elle fait payer), alors que tout le monde utilise le Système de positionnement global. M. Adams a indiqué au Comité : « Nous continuons de chercher des moyens de fournir des aides plus efficientes. Mais vous avez tout à fait raison, nos aides majeures sont extrêmement dispendieuses. Par contre, elles doivent être très perfectionnées à cause des variations du climat, de la glace, etc. Mais nous allons continuer de travailler avec l'industrie pour réduire ces coûts. »

Nous continuons de chercher des moyens de fournir des aides plus efficientes. Mais vous avez tout à fait raison, nos aides majeures sont extrêmement dispendieuses.

John Adams, commissaire, Garde côtière canadienne, Ministère des Pêches et des Océans)

- Les méthodes de calcul des frais de la Garde côtière ne sont pas claires.

Par ailleurs, l'industrie se plaint du fait que, dans l'Est du Canada, les armateurs administrent les droits parce que la bureaucratie de la Garde côtière ne sait pas y faire, tout en versant 2 millions de dollars pour ce privilège. De plus, selon M. Smith, « la Garde côtière n'est pas équipée pour fixer ou administrer les droits. En fait, le Canada a maintenant un système tout à fait disparate, où les droits varient selon les régions, ou selon qu'il s'agit de navires canadiens ou de navires étrangers. C'est un désastre depuis le début. L'industrie a travaillé très fort pour rationaliser ces droits, mais la Garde côtière s'est contentée de dire: « Voici les droits, un point, c'est tout. »

La Garde côtière n'est pas équipée pour fixer ou administrer les droits

M. Smith

Un exemple : les frais de brise-glace

Les frais de brise-glace constituent un bon exemple de frais laissant à désirer. Pour se distinguer d'une taxe, les frais d'utilisation doivent être liés au coût du service. Or les frais de brise-glace doivent être acquittés même si le service n'est pas utilisé. Par exemple, les bateaux qui naviguent sur le lac Supérieur doivent assumer ce coût même si aucun brise-glace canadien ne sillonne ses eaux. Les ports qui n'ont aucun besoin à ce chapitre doivent également verser les droits.

D'après M. Smith, à qui d'autres intervenants du milieu ont fait écho, « depuis que la Garde côtière impose des droits de brise-glace au Canada, nous nous trouvons dans la situation ridicule où un brise-glace canadien peut offrir gratuitement ses services à un navire américain transportant une cargaison américaine qui est en concurrence directe avec les navires canadiens transportant des cargaisons canadiennes. Mais, comme c'est souvent le cas, lorsqu'un de nos navires transportant une cargaison canadienne destinée au marché américain obtient l'aide d'un brise-glace américain, nous sommes facturés par la Garde côtière canadienne; nous payons de toute façon, et même s'il s'agit d'un brise-glace américain ou même d'un navire privé. »

Nous nous trouvons dans la situation ridicule où un brise-glace canadien peut offrir gratuitement ses services à un navire américain transportant une cargaison américaine qui est en concurrence directe avec les navires canadiens transportant des cargaisons canadiennes. Mais, comme c'est souvent le cas, lorsqu'un de nos navires transportant une cargaison canadienne destinée au marché américain obtient l'aide d'un brise-glace américain, nous sommes facturés par la Garde côtière canadienne; nous payons de toute façon, et même s'il s'agit d'un brise-glace américain ou même d'un navire privé.

M. Smith

En règle générale, les services visés par les DSM ne semblent avoir aucun sens, économiquement parlant, car quiconque navigue sur le Saint-Laurent en profite, alors que seuls ceux qui font escale dans un port doivent les assumer.

En l'absence d'un processus d'examen et d'un mécanisme d'appel indépendant, de tels droits sont difficiles à contester et à modifier.

RÉPERCUSSIONS SUR L'INDUSTRIE

Parmi toutes les industries qui ont témoigné devant le Comité, les expéditeurs maritimes sont les seuls à réclamer l'élimination pure et simple des frais d'utilisation. Cela tient au coût élevé qui peut en résulter pour leurs entreprises. Qui plus est, les représentants de l'industrie soutiennent que leur compétitivité à long terme peut en souffrir considérablement. Dans le cas du minerai de fer, l'expédition peut représenter jusqu'à 25 % du prix final. Compte tenu du fait que la teneur marchande du minerai de fer canadien n'équivaut qu'à la moitié de celles des principaux pays producteurs, ce facteur est très important.

Nous exploitons une entreprise très concurrentielle [...] lorsque mes clients jugent que je suis trop cher, ils ne sont pas tenus de faire affaire au Canada et d'utiliser le Saint-Laurent.

M. Ross Gaudreault,
président,
Société du port de Québec

Les ports sont également touchés. La concurrence avec d'autres ports et voies navigables, comme le Mississippi, qui n'imposent pas de frais, réduit leur marge de manœuvre. D'après M. Ross Gaudreault (président, Société du port de Québec), « nous exploitons une entreprise très concurrentielle. [...] lorsque mes clients jugent que je suis trop cher, ils ne sont pas tenus de faire affaire au Canada et d'utiliser le Saint-Laurent. »

« Est-ce que nous sommes si fauchés au Canada que nous ne pouvons nous permettre de draguer le Saint-Laurent, une des voies navigables les plus importantes du monde qui rapporte des milliards de dollars en retombées économiques au Canada? Nous sommes complètement fauchés au Canada. C'est incroyable que nous ne puissions pas nous permettre de draguer le Saint-Laurent. Ça ne se peut pas. »

On a également fait valoir au Comité que les DSM pouvaient rendre attrayant ou non attrayant un port comme celui de la ville de Québec pour le secteur en plein essor des croisières touristiques. On a estimé qu'un navire qui propose des croisières deux fois par semaine à partir de Québec pouvait générer 140 millions de dollars pour l'économie. « Les nouveaux bateaux doivent se trouver un créneau. S'il est trop coûteux d'aller dans le Saint-Laurent, on va les envoyer dans la Méditerranée. [...] Nous avons une des plus belles villes au monde et c'est pourquoi ils viennent dans le Saint-Laurent (pour le moment). Mais si nous sommes trop coûteux, nous n'obtiendrons pas notre part de ce nouveau marché. » (M. Gaudreault)

Les groupes du secteur maritime soutiennent aussi que le recouvrement des coûts a été un échec dans la mesure on voulait imposer une discipline grâce à des droits tenant compte des répercussions sur les entreprises et du coût réel des services. Étant donné leur impact important sur l'industrie, que les analyses d'impact sont censées faire ressortir, les droits en question devraient être éliminés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité craint que l'examen du recouvrement des coûts que le Conseil du Trésor est sur le point de mener ne sera pas d'une portée suffisante, même s'il porte sur d'importantes questions de réglementation. Il recommande donc qu'un comité parlementaire mène une étude à l'échelle du gouvernement sur la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification pour qu'il soit possible d'en évaluer les avantages et les coûts. Cette étude pourrait servir de base à toute réforme de la politique.

Recommandation 2 :

Il faudrait faire en sorte que toutes les parties intéressées puissent avoir aisément accès aux renseignements sur les frais d'utilisation. Cette information devrait inclure la formule utilisée pour les établir, permettre d'établir s'ils sont obligatoires et s'ils doivent être acquittés par des entreprises, et préciser le montant de recettes qu'ils génèrent et les résultats qu'ils sont censés viser. Il serait également bon d'indiquer la mesure dans laquelle ils servent le bien public ou des intérêts privés, ainsi que leur justification.

Recommandation 3 :

Les recettes que procurent les frais d'utilisation doivent être déclarées chaque année, au moment de la publication du budget.

Recommandation 4 :

Il faudrait que l'organisme central soit plus précis au sujet de l'application de la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification et singulièrement qu'il donne des directives plus rigoureuses sur la définition du bien public et des intérêts privés, afin que les programmes qui imposent des frais d'utilisation ne soient pas dessaisis des recettes fiscales générales, qui sont en fait l'investissement du public dans leurs activités.

Recommandation 5 :

Il faudrait que le Conseil du Trésor établisse des normes uniformes que tous les ministères et organismes appliqueraient et par rapport auxquelles ils devraient justifier tout écart.

Recommandation 6 :

Le bon fonctionnement de toute politique sur le recouvrement des coûts exige qu'un processus d'appel transparent, clair et indépendant soit offert à ceux qui paient des frais d'utilisation. Le Comité exhorte donc le gouvernement à créer un processus d'appel explicite et à créer un poste d'ombudsman indépendant chargé d'instruire les plaintes des usagers.

Recommandation 7 :

Puisque les frais d'utilisation sont analogues à des taxes, le mécanisme doit faire l'objet d'un contrôle plus serré, et ce dernier ne peut pas être laissé aux organismes eux-mêmes. Il faudrait que tous les nouveaux frais d'utilisation et toutes les modifications à des frais existants soient assujettis à l'examen d'un comité parlementaire et ne soient adoptés qu'avec l'aval de celui-ci. Un tel mécanisme favoriserait la reddition des comptes et garantirait la mise en place de tarifications qui soient toujours appropriées. Il faudrait aussi que le Parlement réexamine les tarifs déjà en place pour s'assurer qu'ils sont bien conçus et bien appliqués.

Recommandation 8 :

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor précise de manière explicite sur quoi doivent porter les études d'impact du recouvrement des coûts sur les entreprises, et qu'il s'assure que les ministères effectuent ces études. Chaque fois que cela est possible, il faudrait procéder à des comparaisons avec l'étranger.

Recommandation 9 :

Le Comité recommande que l'étude sur les frais d'utilisation à l'échelle pangouvernementale examine : 1) dans quelle mesure les frais d'utilisation s'approchent d'une fixation efficiente des prix; et 2) si le recouvrement des coûts a entraîné un sous-financement (à partir des recettes

générales) des services mis sous le régime du recouvrement des coûts et un surfinancement des autres. Il faudrait que l'étude porte notamment sur les frais d'utilisation appliqués à des services obligatoires, sur les normes de rendement, ainsi que sur le partage entre les avantages publics et privés, dans le but d'expliciter les exigences de la Politique. Il faudrait que soient élaborées des lignes directrices plus précises et plus simples à appliquer, afin de faciliter la détermination des prix imposés pour les services discrétionnaires et pour les services obligatoires.

Recommandation 10 :

Que, lorsque possible, les frais soient réduits si les engagements pris en matière de service ne sont pas respectés.

Recommandation 11 :

Il faudrait aussi envisager d'autres mécanismes d'application comme le recours à d'autres fournisseurs de services et l'utilisation de normes internationales. Les gouvernements ont changé leurs façons de faire en substituant des règlements dictés par les lois du marché à ceux imposés d'autorité.

Recommandation 12 :

Que le gouvernement charge une commission d'étude des lourdeurs administratives d'évaluer et de rationaliser les règlements. Cette commission examinerait la pertinence des règlements en vigueur afin que ceux qui ne le sont plus soient récrits ou abrogés simplement. Elle établirait également des lignes directrices pour la mise en place des futurs règlements, qui seraient axées sur l'objectif de réduction du fardeau que représente la réglementation pour l'économie canadienne.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date
Agriculture et Agroalimentaire Canada	Le mardi 30 mai 2000
Andrew Graham Sous-ministre adjoint, Direction générale des services intégrés	
Jean Chartier Vice-président, Affaires publiques et réglementaires, Agence canadienne d'inspection des aliments	
Reg Gosselin Directeur, Division des services à l'organisme Commission canadienne des grains	
Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada	Le mardi 9 mai 2000
Jayson Myers Premier vice-président et économiste en chef Coprésident, Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts	
Doug Blair Président, RIAS Inc.	
Jean Szkotnicki Présidente, Institut canadien de la santé animale; Coprésidente, Coalition des entreprises sur le recouvrement des coûts	
Garth Whyte Premier vice-président, Affaires nationales Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	
Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques	Le mercredi 10 mai 2000
Jim Keon Président	
John Hems Directeur, Affaires réglementaires, Apotex	
Kent Major Directeur, Affaires réglementaires et recherche en clinique, Technilab	

Organismes et Individus	Date
Association des armateurs canadiens Wayne Smith Vice-président/directeur général, « Seaway Marine Transport »	Le mercredi 31 mai 2000
Association des consommateurs du Canada Gail Lacombe Présidente et chef de la direction Jennifer Hillard Vice-présidente, Questions et politiques Jean Jones Présidente, Conseil national de la santé	Le mardi 6 juin 2000
BASF Canada Inc. Terry J. Hanson Directeur, Produits agricoles	Le mardi 30 mai 2000
Bayer Canada Inc. Don Wilson directeur, Services techniques, Affaires réglementaires	Le mardi 30 mai 2000
Bureau du vérificateur général du Canada L. Denis Desautels Vérificateur général Neil Maxwell Directeur principal, Opérations de vérification	Le mardi 30 mai 2000
Chambre de commerce maritime Guy Dufresne Président, « Quebec Cartier Mining »	Le mercredi 31 mai 2000
Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada John Stewart Vice-président exécutif et directeur général Purdue Pharma Marc Desmarais Vice-président, Affaires gouvernementales fédérales, Rx&D Arvind Mani Directeur, Affaires réglementaires, Rx&D	Le mercredi 10 mai 2000

Organismes et individus	Date
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Garth Whyte Premier vice-président, Affaires nationales Rob Meijer Analyste de politiques, Secteur agro-alimentaire	Le mardi 30 mai 2000
Fédération maritime du Canada Paul Gourdeau Vice-président, Fednay Limitée	Le mercredi 31 mai 2000
Institut canadien de la santé animale Jean Szkotnicki Présidente	Le mardi 30 mai 2000
Institut pour la protection des cultures Charles D. Milne Vice-président, Affaires gouvernementales	Le mardi 30 mai 2000
Ministère des Pêches et Océans — Garde côtière canadienne John Adams Commissaire Tim Meisner Directeur, Politiques et Législation, Direction générale des programmes maritimes	Le mardi 6 juin 2000
Santé Canada Dann Michols Directeur général, Programme des produits thérapeutiques, Direction générale de la protection de la santé	Le mercredi 10 mai 2000
Secrétariat du Conseil du Trésor Richard J. Neville Sous-contrôleur général Rodney Monette Secrétaire adjoint, Contrôleur général adjoint Len Endemann Directeur, Recouvrement des coûts	Le mardi 9 mai 2000

Organismes et individus	Date
Secrétariat du Conseil du Trésor	Le mardi 6 juin 2000
Richard J. Neville Sous-contrôleur général	
Len Endemann Directeur, Recouvrement des coûts	
SODES (Société de développement économique du Saint-Laurent)	Le mercredi 31 mai 2000
Ross Gaudreault Président, Société du port de Québec	
Marc Gagnon Directeur général	
St. Lawrence Shipoperators' Association »	Le mercredi 31 mai 2000
Ernest Beaupertuis Surintendant principal, « Algoma Tankers »	
Université de Toronto	Le mardi 6 juin 2000
Richard Bird Professeur, Faculté de l'administration	

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada

Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques

Association des consommateurs du Canada

Bayer Canada Inc.

Bird, Richard

Bureau du vérificateur général du Canada

Chambre de commerce maritime

Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Institut canadien de la santé animale

Institut pour la protection des cultures

Ministère des Pêches et Océans — Garde côtière canadienne

Secrétariat du Conseil du Trésor

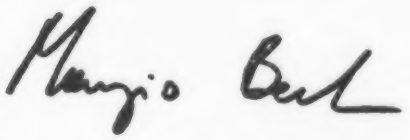
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Votre Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport, conformément aux dispositions de l'article 109 du Règlement, dans les cent cinquante (150) jours.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité *(Réunions nos 54, 56, 69, 72, 75, 78 et 79 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumiss

Le président



Maurizio Bevilacqua

Rapport complémentaire de l'Alliance canadienne

L'opposition officielle est en accord avec le rapport que le Comité permanent des finances a produit à l'issue de son étude sur le recouvrement des coûts. Cette étude et le rapport subséquent ont fait suite à l'initiative de l'équipe de l'opposition officielle chargée des questions financières, constituée de Ken Epp, Paul Forseth, Dick Harris, Gary Lunn et Monte Solberg. En effet, ce dernier, député de Medicine Hat et porte-parole de l'opposition en matière de finances, avait déposé un projet de loi d'initiative parlementaire à la Chambre des communes en 1996, 1997 et 1999 afin de répondre aux préoccupations des fermiers et des exploitants de ranch de sa circonscription ainsi qu'à celles du milieu de affaires du pays qui doivent acquitter ces frais. Trop souvent, les représentants du secteur agricole et du secteur industriel ont évoqué leur mécontentement relativement à des frais d'utilisation usuraires imposés par le gouvernement fédéral et à une politique de recouvrement des coûts trop lourde. En guise de point de départ à l'application des recommandations contenues dans le rapport, l'Alliance canadienne aimerait encourager les représentants du gouvernement, les gens d'affaires et les citoyens à revoir le projet de loi mentionné ci-dessus et expliqué ci-après.

Intitulé « Loi permettant l'examen et l'approbation par le Parlement des frais d'utilisation imposés par un organisme fédéral et exigeant la communication publique du montant des frais ainsi perçus », ce projet de loi stipule que le comité permanent de la Chambre des communes pertinent examinera tout projet de création ou de relèvement de frais d'utilisation. L'organe de réglementation devra ainsi présenter un projet au comité avant l'établissement de nouveaux frais d'utilisation ou le relèvement les frais existants. Il faudra également que les Comptes publics du Canada et tout autre document du gouvernement identifiant les revenus fassent état des rentrées de fonds que représentent ces frais d'utilisation.

Les entreprises canadiennes étant déjà très lourdement ponctionnées par rapport à leurs homologues des pays qui sont nos principaux partenaires économiques, il est essentiel que nous mettions au point des politiques qui leur donneront un avantage au lieu de les pénaliser par l'imposition de droits injustes et déraisonnables. Il est impératif que le gouvernement fonctionne de façon efficiente de sorte que l'on puisse abaisser sensiblement les taxes et les frais d'utilisation et que le secteur privé puisse assurer la prospérité de l'ensemble de la population.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 13 juin 2000
(Séance n° 79)

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 15 dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Maurizio Bevilacqua *(président)*.

Membres du Comité présents : Maurizio Bevilacqua, Scott Brison, Ken Epp, Roger Gallaway, Albina Guarnieri, Sophia Leung, Richard Marceau, l'hon. Lorne Nystrom, Gary Pillitteri, Karen Redman et Paul Szabo.

Membres substituts présents : Paul Forseth pour Monte Solberg, Gerry Byrne pour Roy Cullen et David Pratt pour Nick Discepola.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Jean Soucy et Blayne Haggart, attachés de recherche; Marion Wrobel, analyste principal.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur le recouvrement des coûts *(voir le Procès-verbal du mardi 9 mai 2000, séance n° 54)*.

Le Comité examine une ébauche de rapport.

Il s'élève un débat.

Il est convenu, — Que la recommandation 1 soit modifiée, à la deuxième phrase, de la manière suivante : « Il recommande donc qu'un comité parlementaire mène une étude à l'échelle du gouvernement sur la Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification pour qu'il soit possible d'en évaluer les avantages et les coûts. Cette étude pourrait servir de base à toute réforme de la politique. »

Il est convenu, — Que la recommandation 11 soit modifiée par suppression des deux dernières phrases.

Il est convenu, — Que la recommandation 10 soit modifiée, à la première ligne, par suppression des mots « et souhaitable ».

Il est convenu, — Que le paragraphe 135 de l'ébauche de rapport soit remplacé par ce qui suit :

« Comme le Comité l'a déjà signalé, ce genre d'ouverture, de clarté et de sensibilité lui a paru faire défaut dans l'imposition de frais d'utilisateur au Canada. Le gouvernement devrait aussi, conformément aux recommandations formulées ici, envisager d'adopter un « budget réglementaire », où figureraient des estimations détaillées du coût total de la réglementation, y compris les coûts d'application et de conformité, ainsi qu'une analyse coûts-avantages. Comme le Comité des finances le suggérait en 1993, un examen de la structure réglementaire canadienne aiderait à déterminer dans quelle mesure les efforts antérieurs du Canada pour adopter des politiques réglementaires saines ont été couronnés de succès. »

Il est convenu, — Que le nouveau paragraphe suivant soit inséré après le paragraphe 75 de l'ébauche de rapport :

« La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a rappelé au Comité qu'un des éléments à prendre en considération pour déterminer l'impact du recouvrement des coûts est la question de la productivité. En effet, le recouvrement des coûts est considéré comme un obstacle de taille à l'amélioration de la productivité des petites entreprises. Plus d'un membre sur quatre de la FCEI considère cet élément comme une priorité pour l'amélioration de la productivité de leur entreprise ».

Il est convenu, — Que la recommandation 8 soit modifiée par adjonction, à la fin de la recommandation de la nouvelle phrase suivante : « Il faudrait, autant que possible, faire des comparaisons à l'échelle internationale. »

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée en tant que Neuvième rapport du Comité.

Il est convenu, — Que le titre du rapport soit *Nouvelle orientation Étude sur le recouvrement des coûts.*

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport les opinions complémentaires des partis d'opposition, à condition que celles-ci ne dépassent pas 3 pages (police de caractères = 12 pt; interligne = 1,5) et qu'elles soient soumises à la greffière, dans les deux langues officielles, au plus tard à 17 heures le mercredi 14 juin 2000.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale à son rapport dans les cent cinquante (150) jours.

Il est convenu, — Que le président, les attachés de recherches et le greffière soient autorisés à apporter au rapport les changements d'ordre orthographique et stylistique jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président présente le Neuvième rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 2 500 copies du rapport en anglais et 550 copies en français, avec une couverture spéciale.

À 12 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Pat Steenberg